

世界银行工作论文

经济特区和产业集群是如何引领中国经济高速发展的？*

曾智华¹

（世界银行高级经济学家）

摘 要：过去三十年，中国经济的飞速发展创造了人类历史上史无前例的“增长奇迹”，中国改革开放后成立的经济特区以及产业集群的发展是带动中国经济增长的重要引擎。本文首先界定经济特区和产业集群等概念，基于一些案例研究、专访、实地调研和大量的文献综述，简要概括中国经济特区和产业集群的发展历史、阶段特征、成功经验和持续发展所面临的挑战，并给出了相应的政策涵义以期能对发展中国家和地区的经济发展有所帮助。

关键词：中国经济 增长引擎 经济特区 产业集群

*选自《打造增长和竞争力的引擎：中国经济特区和产业集群的发展经验》，曾智华编著，世界银行，2010年。本文中文翻译：李桐。

¹世界银行高级经济学家，世行学院“知识与发展”项目创始人之一。1998年加盟世行，从事国家发展战略的研究、咨询以及技术援助项目的设计与管理。专业领域包括创新、竞争力、产业政策和集群发展、中小企业发展、知识经济和终身学习等。著有《打造增长和竞争力的引擎：中国经济特区和产业集群的发展经验》、《创新与发展及政府的作用》、《知识、技术和非洲产业集群的发展》等。

过去三十年，中国经济的飞速发展创造了人类历史上史无前例的“增长奇迹”。1978年改革开放以来，中国的 GDP 以年均超过 9% 的速度在增长，中国经济的世界份额也从 1980 年的 1% 增加到 2008 年的近 6.5%（见图 1），人均 GDP 从 193 美元增长到 3263 美元（按现行汇率折算，见图 2）。总出口额以年均 13% 的速度递增（1998—2007 年均增长率为 21.5%），出口占世界份额的比重也从 1980 年的 1.7% 增长到 2008 年的 9.5%（见图 3）。2007 年，中国实际 GDP 的增量已经超过了 1979 年的实际 GDP 总量。中国已经成为世界经济增长的重要动力和国际贸易和投资的引领者，并有望在 2010 年超过日本成为世界第二大经济体。过去三十年中国经济的快速增长使 4 亿多人摆脱了贫困。这些成就都让人惊叹不已。

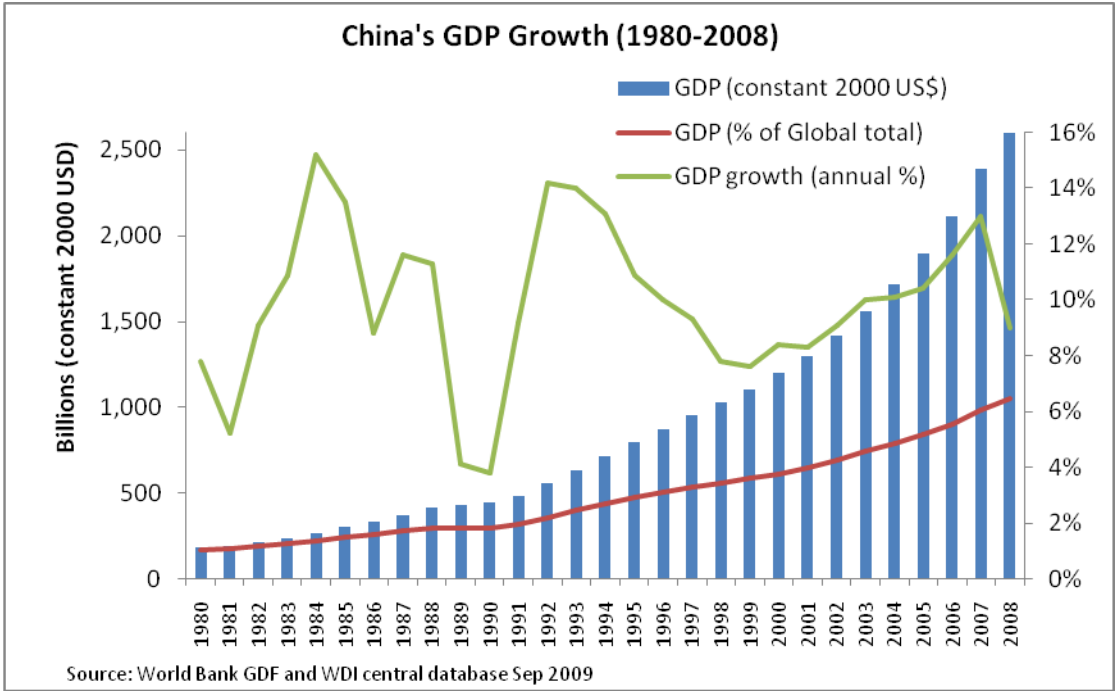


图 1 中国 GDP 增长（1980-2008）

资料来源：世界银行 GDF 和 WDI 中心数据库，2009 年 9 月

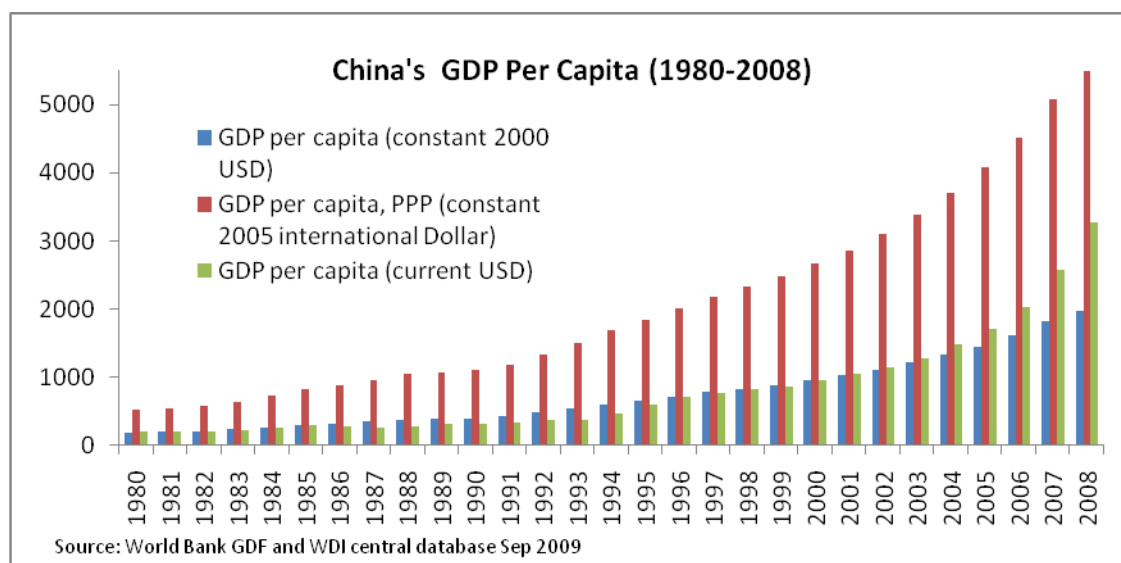


图2 中国人均 GDP 增长（1980-2008）

资料来源：世界银行 GDF 和 WDI 中心数据库，2009 年 9 月

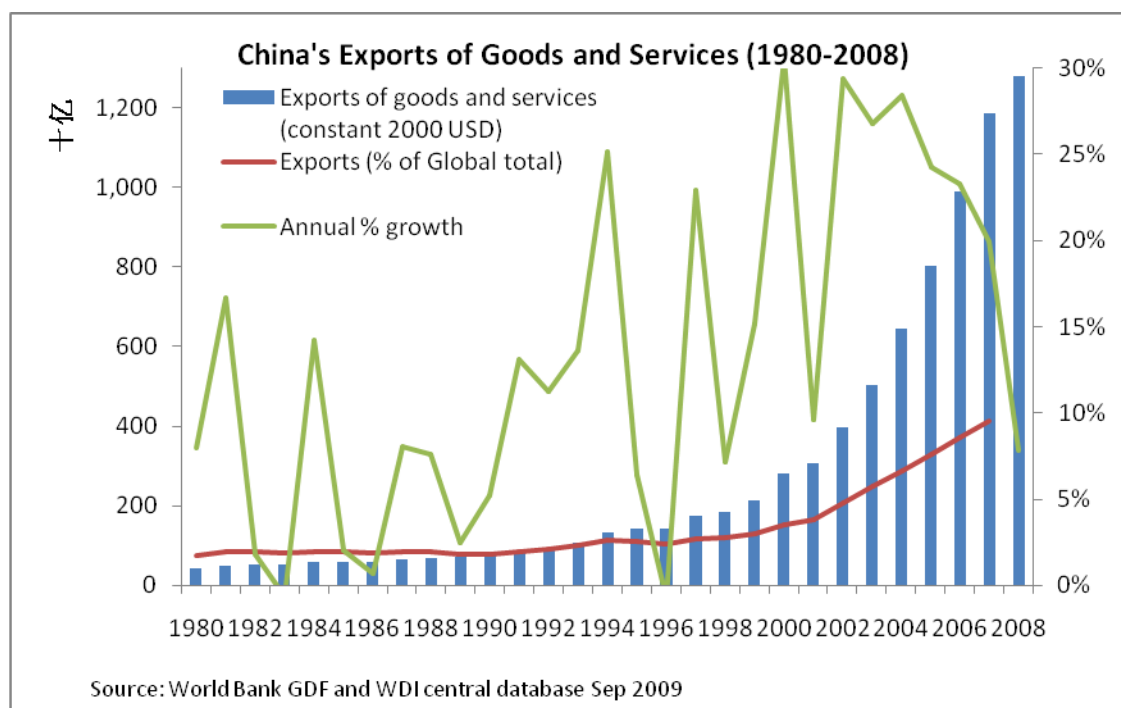


图3 中国货物与服务出口情况（1980-2008）

资料来源：世界银行 GDF 和 WDI 中心数据库，2009 年 9 月

中国经济的快速发展已经成为全世界政治家、经济学家和学者们众说纷纭的一个热门话题。毫无疑问，中国改革开放后成立的经济特区以及产业集群的发展是带动中国经济增长的重要引擎。本文基于一些案例研究、专访、实地调研和大量的文献综述，简要概括中国经济特区和产业集群的发展状况，以期能对发展中国家和地区的经济发展有所帮助。

一 术语和定义

在开始正式讨论之前，有必要对一些关于经济特区和产业集群的专业术语和定义进行一些解释说明。

经济特区是一个通用的术语，它是由传统经济区形式演变而来的一种新的集合体。经济特区的基本特征包括：（1）一个地理上划定界限的区域，该区域范围通常是被严格限定的；（2）单一管理和行政机构；（3）在特区内享受特殊优惠的资格；（4）单独的关税区（免税优惠）和简易的程序。²

经济特区主要有两类收益，这也在某种程度上解释了经济特区受到欢迎的原因：（1）就业机会和外汇收入等“直接”的经济收益；和（2）不太显而易见的“间接”经济利益。表 1 概括了这方面的内容：

表 1 经济特区的潜在收益

	直接利益	间接利益
外汇收入	■	
外国直接投资	■	
财政收入	■	
出口增长	■	
技术创新		■
经济改革的试验场		■
技术转让		■
示范效果		■
出口多元化		■
提高国内公司的交易效率		■

资料来源: World Bank staff.

为了确保成功，经济特区通常会享受到比其他地区更为自由的经济法规。“经济特区”泛指各种形式的经济活动区域，比如自由贸易区，出口加工区，工业园区，自由港，保税区等形式。然而在中国，“经济特区”被定义为与经济活动和服务相关的综合体，而非功能单一的实体（Wong，1987），³因此，它具有更多功能，覆盖更大地域。更具体地说，中国的经济特区一般具体指这七个地区：深圳，珠海，汕头，厦门，海南，上海浦东新区和天津滨海新区。为了更清晰地解释中国经济的发展，本文将在更广泛的含义上使用“经济特区”一

² World Bank Group. April 2008. *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, FIAS (the multi-donor investment climate advisory services). Washington, DC.

³ Wong, Kwan-yiu. 1987. "China's Special Economic Zone Experiment: An Appraisal," *Geografiska Annaler Serices B, Human Geography*, 69, 1:27-40.

词，这不但包含了上述七大经济区（下称“综合性经济特区”），而且也涵盖了中国所有的经济技术开发区，自由贸易区，出口加工区，高科技产业园区等形式。

产业集群一般是指相互关联的公司以及相关机构在特定区域内的空间聚集。这些相关机构通常包括金融企业，教育机构和各级政府。这些不同类型的实体由于各自的外部性和互补性产生联系而且通常情况下相距不远。⁴集群战略已经越来越广泛地应用到发达国家和发展中国家的经济发展中而且得到发展界的广泛支持。通过国家竞争优势理论（Porter, 1990）⁵和其他人（如 Schmitz, 1992）⁶的普及和推广，产业集群已经被视为一种整合企业间的努力和资源，与政府部门密切协作，共同提升在地区、国家和国际层面上的竞争力的有效方式。⁷那么产业集群是否必然导致创新呢？纳德威（Nadvi, 1999）的集体效率模型包含了四个决定产业集群竞争力的关键性变量：市场准入、劳动力市场、中间品效应和技术外溢。⁸纳德威（Nadvi, 1997）⁹和梅耶—斯塔莫（Meyer-Stamer, 1998）¹⁰认为，产业集群提供了特有的机会，使得生产者和消费者之间，以及知识和经济领域之间产生广泛的内部联系。所有这些联系都会激发学习和创新。但是，产业集群并不一定必然导致创新体系（McCormick and Oyelaran-Oyeyinka, 2007），¹¹而且创新性产业集群未必就是“高技术”产业集群。米塔尔卡（Mytelka, 2004）¹²也强调了产业集群在激发互动性方面的作用，这种互动性是对创新的重要激励，但要注意的是，这种地理上的相邻并不会自动带来知识和创新。另一方面，人们逐渐形成共识：集群战略是有益于产生创新发展环境的有效方式之一（Andersson, 2004）。¹³所有这些观点都能在不同的集群实例中找到依据。

产业集群以几种不同形式出现，不同的学者总结出了不同类型，但所有产业集群都有

⁴ World Bank. 2009. *Clusters for Competitiveness: A Practical Guide & Policy Implications for Developing Cluster Initiatives*. International Trade Department, PREM Network.

⁵ Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press; 1998. "Clusters and the New Economics of Competition," *Harvard Business Review* 76(6):77-91.

⁶ Schmitz defines a cluster as a geographic and sectoral agglomeration of enterprises. See Schmitz, H. 1992. "On the Clustering of Small Firms." *IDS Bulletin*, 23(3):64-69.

⁷ World Bank. 2010. *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. World Bank Institute. Washington, DC.

⁸ Nadvi, K. 1999. "Collective Efficiency and Collective Failure: The Response of the Sialkot Surgical Instruments Cluster to Global Quality Pressures." *World Development* 27(9).

⁹ Nadvi, K. 1997. "The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan." *IDS Discussion Paper No.360*, Brighton.

¹⁰ Meyer-Stamer, Jorg. 1998. "Path Dependence in Regional Development: Persistence and Change in Three Industrial Clusters in Santa Catarina, Brazil." *World Development*, 26(8).

¹¹ McCormick, D, and B. Oyelaran-Oyeyinka (eds). 2007. *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa*. UNU Press.

¹² Mytelka, L. 2004. "From Clusters to Innovation Systems in Traditional Industries." In B.L.M. Mwamila, el. Eds., *Innovation Systems and Innovative Clusters in Africa*. Proceedings of a regional conference, Bagamoyo, Tanzania.

¹³ Andersson, T. et al. 2004. *The Cluster Policies Whitebook*, The International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development (IKED), Malmo, Sweden.

一个共同特征：他们是由众多属于同一行业的不同规模的企业组成。马库森（Markusen，1996）¹⁴把产业集群分为四类：马歇尔式，轴—辐条式，卫星平台式，和政府主导式（表 2）。其他人用发展阶段来描述产业集群，比如初始集聚型，兴起型，稳定成长型，和成熟型。

表 2 Markusen 的产业集群类型

产业集群类型	类型公司特征	内部产业相关性	发展前景
马歇尔式	当地的中小企业	大量的公司间的贸易和合作	依靠协同效应和产业集群形成的经济体
轴—辐条式	一家或几家大公司和众多小供应商和服务性公司	大公司和小供应商根据大公司的要求进行合作（轴公司）	依靠大企业的增长前景
卫星平台式	中等规模和大的分公司	有限的公司间贸易及网络化组织	依靠公司建立并保留分公司的能力
政府主导式	大规模的公共的或非营利性的实体及相关的供应商和服务性公司	受限于公共实体与供应商之间的买卖关系	依靠地区扩大对公共设施的政策支持的能力

资料来源：Markusen 1996.

二 经济特区和产业集群：“自上而下”还是“自下而上”？

经济特区通常意义上是根据政府相关政策“自上而下”建立起来的，大多数产业集群是通过“自下而上”途径形成有机的整体，尽管也存在产业集群从工业园区和出口加工区内出现的实例，但这些实例并不多，特别是在发展中国家。一项对非洲国家 11 个产业集群的研究显示，除了毛里求斯棉纺织产业集群是从出口加工区演变而来的以外，大多数产业集群是自发形成的（Zeng,2008）。¹⁵

由于产业集群的形成需要一定的时间，而且还需要以市场力量为基础的生态体系中，所以完全的“自上而下”的产业集群创建方式需要谨慎运用，特别是在能力水平较弱的国家，因为已经有许多失败的先例。但这并不妨碍政府对新兴产业集群的形成、成长和扩大给予扶持，尤其是通过良好的商业环境和在公共产品或准公共产品领域给予适当的干预等方式。给一个已经在运行的产业集群制定政策会相对容易，而从无到有创建新的产业集群却是异常艰难，特别是当基本的核心产业不易被鉴别时（Yusuf,2008）。¹⁶从这点上看，产业集群的发展

¹⁴ Markusen, Ann R. 1996. "Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts." *Economic Geography* 72(3):293-313.

¹⁵ Zeng, Douglas Zhihua. 2008. *Knowledge, Technology and Cluster-based Growth in Africa*, the World Bank.

¹⁶ Yusuf, Shahid, K. Nabeshima, and S. Yamashita (ets.), *Growing Industrial Clusters in Asia: Serendipity and Science*, The World Bank, Washington, DC.

可以是“自下而上”和“自上而下”两种方式的混合，但要注意的是，除了个别产业集群是“自然地”或“偶然地”从依靠政策设立的经济特区、工业园区发展而来，和某些特殊案例，比如一些国家专业化的工业园区以外，在初始阶段，发展中国家的产业集群主要是靠市场的力量或“偶发因素”形成（Krugman, 1996）。¹⁷这种情况与中国的实际完全吻合。

另一方面，尽管政府对经济特区的发展有更多的掌控，但这并不意味着发展经济特区或工业园区就更容易。特区的成功需要一个非常强有力的政府和良好运转的市场体系，至少在特区和工业区内。同样地，在创办特区方面国际上也有过很多失败的教训。创办经济特区或工业园区也可以运用纯产业集群方式，但这是在有明确的市场信号和对国内竞争优势以及国内和国际市场情况有充分理解的基础上，否则就会增加失败的风险。而把握这些信息并不是政府的优势所在。

在中国，产业集群的创建很大程度上是源自于市场的力量，同时政府通过各种方式给予支持和鼓励，包括在已经成立的产业集群的基础上建立工业园区（后面将会谈到）。与此同时，经过几十年的发展原有的经济特区或工业园区内也衍生出一些具有某种特定功能的产业区或集群，比如，北京中关村和深圳的信息通信技术产业集群，上海浦东的电子和生物科技产业集群，大连的软件产业集群和武汉光纤科技产业集群等。他们的形成实际上是源于原有的经济特区或工业园区，以及一直起重要作用的市场力量。近些年来，一些城市已经开始创建产业集群式的工业园区，被称为“特色产业园”，像江苏昆山的 LCD 高科技园区以及无锡的风能科技园区和光电产业科技园区等等。从这个意义上讲，前面提到的“自上而下”和“自下而上”两种不同类型的发展模式有融合的趋势。不过，尽管从近些年的发展来看，中国经济特区（工业园区）和产业集群的发展有重合的情况，但从总体来看，他们最初的创立，发展路径，市场分工，产业构成以及运作水平和成功因素等方面都是有很大差别的，因此，本文将对它们作为不同的经济形式来论述。

一般来讲，在中国，经济特区大多吸纳的是技术和资本密集型的产业，得到政府的大力支持，大量的外商直接投资并且以全球市场为目标；而产业集群，除少数在经济特区内部出现的以外，大多是在低技术和劳动密集型层面上运作，得到政府的支持相对较少，而且许多产业是非正式的，由许多中小企业组成，尽管有一些产业集群近年来也开始产业升级并

¹⁷ Krugman, Paul and A. Venables. 1990. "Integration, Specialization, and Adjustment," *European Economic Review*, 40:959-967

向全球价值链延伸。

本文的主要目的是对中国经济特区和产业集群的形成，它们对国民经济的贡献，成功的要素，可持续发展面临的挑战以及对策建议等进行概述，希望世界其他国家，特别是发展中国家的政策制定者，发展实践者和学者们能从前所未有的“中国奇迹”中有所获益。

三 中国经济特区：市场经济的试验场

作为一场社会试验，中国在 1978 年开始了“敞开国门”的改革开放政策，这是一场在可控的范围内，测试以市场为导向的经济改革试验的尝试。由于当时尚不清楚改革的结果到底会如何，中国政府并没有立刻全部对外开放，而是选择了“特区”的模式。用邓小平的话讲，“摸着石头过河”。¹⁸因此，除了通常意义上经济特区的功能，比如吸引外资和技术，扩大出口，增加就业，促进地方经济发展以外，中国经济特区（特别是第一批建立的四个特区）的一个重要任务就是改变原有的中央计划经济体制，检验以市场为导向的新的发展模式的效力。

（一）中国经济特区的建立

二十世纪七十年代末，经历了十年文化大革命的动荡，经济停滞，人们在精神上 and 物质上都消耗殆尽，此时的中国急需进行系统性变革。为解决这个急迫性难题，总设计师邓小平于 1978 年提出了改革开放的政策，这在当时是异乎寻常的举措。1978 年 11 月，安徽省小岗村的村民们创立了“合同责任制”，这一举动后来被认为是对中国农村改革的成功具有深远影响的开创性事件。¹⁹接下来的几个月，中央政府正式公布了开放政策，并于 1979 年 7 月决定广东和福建两省在对外开放中先行一步，执行“特殊的政策和灵活措施”。²⁰

1980 年 8 月，广东省的深圳、珠海、汕头被指定为经济特区，10 月，福建省厦门市也成为经济特区。四个特区具有相似之处：都是在一定区域内，以推进经济全面发展为目标，享受特殊的财政、投资、贸易优惠政策。为了尽可能地减少潜在风险和政治干预，四个特区都选在了远离政治中心北京的区域。中央政府鼓励它们实行务实的经济开放政策，为政策上的创新进行大胆实验，如果试验成功，则向全国其他地区广泛推行。四个特区都位于广东和

¹⁸ The paramount leader Deng, Xiaoping, who is regarded as the chief architect of China's reforms and opening up.

¹⁹ South China Morning Post, November 17, 2008, A8.

²⁰ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

福建两省的沿海地区，自古以来就与外界有着密切的经贸往来，而且毗邻香港、澳门和台湾地区。由于香港与深圳仅一江之隔，又是中国内陆学习和借鉴资本主义发展模式和管理技术的重要平台，所以深圳特区的建立有着重要的战略意义。²¹

随着中国对外贸易和投资的开放，经济特区的建立收到了立竿见影的效果。1981年，四个特区吸收利用外资占到了全国的59.8%，深圳最高，达到50.6%。1984年，四个特区利用外资比例仍然占到全国的26%。到1985年末，四个特区实际利用外资总额已达到11.17亿美元，占全国约20%份额（Wong, 1987）。特区内优惠的政策和生产要素的适当结合带来了经济前所未有的高速增长。与1980—1984年全国GDP平均年增长率约10%相比，深圳经济特区这一指标达到了惊人的58%，珠海32%，汕头9%，厦门13%。到1986年，深圳特区已经初步建立了包括资本、劳动、土地、科技、信息及其他生产要素在内的市场经济体系。

22

经济特区的发展取得成功，中国决定进一步实施经济开放政策。1984年，中央政府创办了经济特区的另一种发展形式，命名为“经济技术开发区”（ETDZs），一般称为中国的“国家工业园区”。经济特区和经济技术开发区的区别之一是规模大小不同。综合性经济特区通常由更大面积的区域组成，甚至是整个城市或整个省。1984—1988年，中央在其他沿海城市又建立了14个经济技术开发区，²³随后又在珠江三角洲，长江三角洲和福建省的闽江三角洲建立了开发区。与此同时，1988年，海南省成为中国第五个综合型经济特区，1989年和2006年，上海浦东新区和天津滨海新区也被批准为综合性经济特区。

接下来在1992年，国务院批准成立了另外35家经济技术开发区，这样做的目的是：（1）将开发区的布局从沿海地区向内陆地区扩大；（2）将发展的重点从基础性行业更多地向技术密集型行业转移。到2008年底，国家级经济技术开发区的数量已达54家。到2010年4月，这一数量更是增至69家：长江三角洲地区18家，珠江三角洲地区10家，中部地区15家，环渤海湾地区11家，东北地区2家，西部地区13家（见图4）。开发区的典型特征是均位于主要城市的郊区，在开发区内，通常由地方政府任命的管理委员会代表地方政府对区内经

²¹ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

²² Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

²³ 这十四个沿海城市的选择，体现了中央政府实行更加开放的经济政策的决心。从北向南依次为：大连，秦皇岛，天津，烟台，青岛，连云港，南通，上海，宁波，温州，福州，广州，湛江，北海。

济和社会事务进行管理。²⁴



图 4 中国经济技术开发区分布

资料来源：作者研究。

除了前面讲到的综合性经济特区和经济技术开发区外，中国还有其他类型的经济特区，包括高科技产业开发区（HIDZs），自由贸易区（FTZs），出口加工区（EPZs）等形式。

1. 高科技产业开发区(HIDZs)

这类开发区最早是二十世纪八十年代为了执行科技部的“火炬计划”而建立的。该计划主要目标是运用科研机构、高等院校和大中型企业的科研能力和资源来开发新的高科技产品，并加快科技研发的商业化步伐。

1988 年，中国第一个高科技产业开发区在北京中关村成立。目前，中国共有 54 家国家级高科技开发区：沿海地区 25 家，内陆地区 29 家。这些高科技产业开发区在提升中国高科技产业方面发挥了重要作用，但他们所取得的成效是有所不同的：其中一些高科技开发区的功能与经济技术开发区类似，因此，在某种程度上这两类开发区的界线已经模糊了。²⁵2006

²⁴ China Knowledge Online. 2009. “China Special Report: Industrial Parks – China’s Vehicles for Manufacturing.” www.chinaknowledge.com.

²⁵ China Knowledge Online. 2009. “China Special Report: Industrial Parks – China’s Vehicles for Manufacturing.” www.chinaknowledge.com

年，按增加值排名前五位的高科技产业开发区分别是：北京中关村，上海张江，南京，无锡和深圳。

2. 自由贸易区 (FTZs)

自由贸易区的建立是在中国加入 WTO 前对自由贸易的一种尝试。自由贸易区的建立有三个目标：出口加工，对外贸易以及物流和保税仓库的建设。中国第一家自由贸易区—上海外高桥自由贸易区成立于 1990 年。这些自由贸易区可以被看作是中国境内的“飞地”，尽管它们在中国境内，但这些地区可以不受中国海关规定的限制。区内的公司享受出口退税，进口免税和增值税优惠政策。

目前，中国内地在 13 个沿海城市设有 15 个自由贸易区，随着中国加入 WTO，自由贸易区最初独特优势减弱了。为了保持这些地区的竞争优势，中国从 2004 年开始对自由贸易区及其周边的港口进行整合，以期扩大自由贸易区的面积并增强它们在国际贸易中的物流和仓储功能。²⁶

3. 出口加工区 (EPZs)

出口加工区的建立是以发展出口导向型产业和增加出口创汇为目的。中国第一家出口加工区于 2000 年在江苏昆山成立。截止目前，中国共有 61 家出口加工区：44 家位于沿海地区，17 家位于内陆地区。出口加工区类似于自由贸易区，但仅仅是以出口创汇为目的。自由贸易区仍是对外贸易和出口加工企业的首选地区，而出口加工区对制造业企业，特别是全部或大部分产品出口的制造业企业来说则更具吸引力。²⁷

经济特区的创办成功刺激了各级政府创办各类特区的极大热情。到 2004 年，中国共有近 7000 家的工业园区。为了抑制各类工业园区的盲目扩张，中国加大了清理不合格园区的力度。截止到 2006 年末，中国工业园区的数量已经减少到 1568 家，这其中有 222 家各类国家级开发区。全部计划内的园区面积已经从 3.86 万平方公里减少到 9900 平方公里，面积减小了 74.4%。²⁸

(二) 经济特区对中国经济发展的贡献

经济特区的发展对中国经济的成功具有重要贡献。最重要的就是经济特区的建立，特

²⁶ Ibid.

²⁷ ProLogis. 2008. “China’s Special Economic Zones and National Industrial Parks – Door Openers to Economic Reform,” *ProLogis Research Bulletin*. Spring 2008, Denver.

²⁸ China Knowledge Online. 2009. “China Special Report: Industrial Parks – China’s Vehicles for Manufacturing.” www.chinaknowledge.com.

别是第一批经济特区取得成功，检验了市场经济和改革的活力，并为其他地区的发展做出了榜样。到 1992 年，中国的开放已经扩展到了整个沿海地区 and 所有内地的省会城市，各种类型的经济特区在全中国如雨后春笋般蓬勃发展起来。因此，当邓小平在 1992 年发表著名的南巡讲话时，创建第一批五个综合性经济特区时赋予它们的重要使命已经基本完成，那时的“特区”已经不再那么“特殊”了。²⁹

从经济方面看，经济特区的建立对国民经济、就业、出口、吸引外资、高新技术以及现代管理体系等方面的贡献十分显著。2006 年第一批五个综合性经济特区的实际 GDP 总量占全国的 5%，产品出口占到全国的 22%，吸引外资占到全国的 9%。与此同时，54 家国家级经济技术开发区占全国 GDP 的 5%，出口的 15% 和外资的 22%（见表 3）。

表 3 首批五个综合性经济特区和国家级经济技术开发区的成就

单位：* 百万人；** 亿人民币；*** 亿美元

	经济特区	国家级经济技术开发区	中国内地
就 业*	15	4	758
比 重	2.0%	0.5%	100%
实际 GDP**	9.101	8.195	183.085
比 重	5.0%	4.5%	100%
利用外资***	55	130	603
比 重	9.1%	21.6%	100%
产品出口***	1.686	1.138	7.620
比 重	22.1%	14.9%	100%
总人口*	25	—	1.308
比 重	1.9%	—	100%

资料来源：中国国家统计局

由于各类经济特区数量庞大和数据的缺乏，尤其是那些非国家级特区的数据，很难计算所有经济特区对国民经济的贡献，但从 2006 到 2007 年可获得的数据可以对总体水平作一粗略的估算。2006 年，54 家国家级经济技术开发区，53 家国家级高科技产业开发区³⁰和 15

²⁹ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

³⁰ 到 2008 年底，中国共有 54 家经济技术开发区，但宁波开发区于 2007 年 1 月批准，没计算在内。

家自由贸易区总和占全国 GDP 的 11.1%，出口额的 29.8%。³¹同年，上海浦东和天津滨海新区的国内生产总值分别为 2360.53 亿元和 1960.05 亿元人民币，出口分别为 440.5 亿美元和 185 亿美元。³²把上面提到的数据加以汇总，那么包括 7 家综合性经济特区，经济技术开发区，高科技产业开发区和自由贸易区在内的所有类型的国家级经济特区，GDP 总量占到全国约 18.5%，出口占到约 60%。2007 年，首批五家综合性经济特区的 GDP 为 11107 亿元人民币，上海浦东和天津滨海新区的 GDP 总和为 5115 亿元人民币。³³国家级经济技术开发区的 GDP 总和为 12696 亿元人民币。³⁴高科技产业开发区对全国 GDP 的贡献率为 7.1%。³⁵15 家自由贸易区的增加值总和达到 1801 亿元人民币，³⁶38 家出口加工区的工业增加值为 5626 亿元人民币。³⁷基于这些数据，我们可以估算出，2007 年主要的国家级经济特区的全部 GDP 大约占到全国 GDP 的 21.8%。如果将其他省级及以下的各类经济特区都计算在内的话，这一数字将会更高。

经济特区也是吸引外资的主要平台。2007 年，首批五家综合性经济特区实际利用外资为 72.55 亿美元，³⁸上海浦东和天津滨海新区约为 72 亿美元，³⁹经济技术开发区约为 173.21 亿美元，⁴⁰自由贸易区约为 25.88 亿美元，⁴¹高科技产业开发区的数据没有获得。2007 年，中国实际利用外资总额为 748 亿美元。基于这些数据，我们可以估算出主要的国家级经济特区（不含高科技产业开发区）2007 年实际利用外资占到全国的 46%。

经济特区对全国就业方面的贡献也是非常显著的。2006 年，首批五家经济特区的就业总数为 1500 万人，占全国总就业人口的 2%（见表 3）。2007—2008 年，上海浦东地区的总

³¹ China Knowledge Online. 2009. "China Special Report: Industrial Parks – China's Vehicles for Manufacturing." www.chinaknowledge.com.

³² Shanghai Statistic Yearbook 2008, and Tianjin Statistic Yearbook 2008.

³³ Zhong Jian, et al, (ets). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

³⁴ Hefei ETDZ. 2009. China State-Level Economic and Technological Development Zone Report (2). Hefei, Anhui Province, China.

³⁵ Qian, Jinqiu. 2008. "National High-tech Industry Development Zones." Presentation to the EU S&T Counselors Meeting, December, Beijing.

³⁶ Zhong Jian, et al, (ets). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

³⁷ Ministry of Commerce (MOFCOM). 2008a. China Free Trade Zones and Export Processing Zones Yearbook 2008. China Finance and Economics Press, Beijing.

³⁸ Figures for Xiamen and Hainan are only for the first three quarters. See Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

³⁹ Zhong Jian, et al, (ets). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

⁴⁰ Ministry of Commerce (MOFCOM). 2008b. National NTDZ Major Economic Indicators (Chinese). <http://www.fdi.gov.cn>.

⁴¹ Zhong Jian, et al, (ets). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

就业人口为 147 万人，⁴²占到全部上海市就业人口的 17%。天津滨海新区的就业人口为 33 万人，占天津市就业人口的比重为 5.4%。2007 年，54 个经济技术开发区和 54 家高科技产业开发区的就业人数分别为 535 万人和 650 万人。⁴³总体来看，7 个综合性经济特区，54 家经济技术开发区和 54 家高科技产业开发区一共占到全国总就业人口 7.7 亿的 4%。当然，这仍然是不完全的数据，许多省级开发区还没有统计在内，而且如果仅计算经济特区就业人口占城镇就业人口的份额的话，那么这一比例应该会增加到 10%。目前一半的中国劳动力仍然在农村地区。中国的经济特区所吸纳的就业人口多数是高端的技术型人才。

中国的经济特区也是新型高科技企业成长的摇篮。2007 年，54 家高科技产业开发区培育了全国一半的科技企业和产业孵化中心，共申请注册了 5 万项发明专利，这一数字超过了国内公司注册专利总数的 70%，⁴⁴这里还培育了 120 万名研发人员，占到开发区全体员工总数的 18.5%，高科技产品出口占到全国的 33%。⁴⁵高科技产业开发区成立的 15 年时间里，从这里制造的高科技产品占到全国一半的份额，出口的高科技产品占到全国的三分之一。此外，经济技术开发区占了另外三分之一全国高科技产品的出口，从 2004 年的 31.3%增长到 2005 年的 35.5%。高科技产业开发区也属于研发密集型区域：2002 年投入到研发领域的资金为 314 亿元人民币，占全国总研发资金的 24.4%。在接下来的四年时间里，这一投入翻了三倍，达到 1054 亿元人民币，占全国的比重达到 35.1%。⁴⁶

尽管没有获得七家综合性经济特区研发投入方面的统计数据，但毫无疑问它们对中国技术密集型产业的发展也做出了重要贡献。比如，到 1998 年为止，高科技产业的产值占到深圳经济特区总产值的接近 40%，这反映了开发区自二十世纪八十年代末向技术密集型、高附加值产品方向发展的目标。许多中国自有专利技术的产品已经在国际市场上占有一席之地，比如华为、中兴以及长城电脑公司等。2008 年，深圳经济特区共注册了 2480 项新专利，在所有中国城市中排名第一。⁴⁷所有这些都表明，各种类型的经济特区，特别是高科技产业

⁴² Shanghai Pudong Government. 2008. <http://www.pudong.gov.cn>.

⁴³ Ministry of Science & Technology (MOST). 2009. *China Torch Statistical Yearbook 2009*. China Statistics Press, Beijing.

⁴⁴ Zhong Jian, et al, (eds). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

⁴⁵ Qian, Jinxiu. 2008. "National High-tech Industry Development Zones." Presentation to the EU S&T Counselors Meeting, December, Beijing.

⁴⁶ Fu, Xiaolan, and Y. Gao. 2007. "Export Processing Zones in China: A Survey." A report for the ILO (International Labor Organization).

⁴⁷ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

开发区和经济技术开发区在中国高科技产业的发展中发挥了重要作用，在技术升级改造过程中做出了重大贡献。

总之，中国的经济特区，尽管各自取得的成绩和发展速度各有不同，但大多数特区的发展是非常成功的。他们在中国经济改革过程中发挥了重要的引领作用。现在就让我们来分析一下，中国的经济特区是如何在整体上受到制约的政治和体制环境下发展壮大并创造经济奇迹的。

（三）特区成功的原因和经验教训

中国经济特区的成功，原因很多，而且不同特区的情形都有所不同，但总会有些相同的主要因素和经验可供总结和借鉴。

（1）高层领导对改革的强烈承诺及高度的务实精神。尽管改革初始具有很大的不确定性，但高层领导人下定决心采取循序渐进的方式实施变革。这样的决心确保了改革开放政策所需要的宏观环境的持续稳定，使在经济特区所进行的经济改革实验没有因政治反对和暂时的挫折而中断。1992 年邓小平的“南巡讲话”进一步证实了这样的决心，并再次确认了政府在市场经济改革过程中所做的承诺。

同时，中国并未照搬现有的经济改革模式，而是探索出一条有中国特色的市场经济改革道路，这条道路符合有着五千年文明的中国的特殊国情。当意识形态上的斗争甚嚣尘上之时，中国主动抛弃了意识形态上的争论转而去寻找符合实际的发展道路。这种理念被邓小平形象地描述为：“不管白猫黑猫，抓到老鼠就是好猫”，这种务实精神是改革成功的关键因素。

（2）优惠政策和制度自主权。为了吸引更多的投资，中央政府授予经济特区更多的优惠政策，包括廉价的土地，税收减免，快速通关，给予企业和投资者汇回所获利润和投资的权利，为制造出口产品而进口的原材料和中间品享受免税待遇，出口税收减免和有限开放国内市场等。⁴⁸经济特区也制定了吸引技术工人的优惠政策，包括散居在海外的华侨华人，为他们提供住房，科研经费，子女教育补贴和户口⁴⁹迁移等。

此外，经济特区（尤其是第一批创办的综合性经济特区和经济技术开发区）被赋予了更大的政治和经济上的自主权。在国家的基本法律和制度框架下，他们被赋予了地方自治的立法权，包括调整地方税率和结构等。在当时，除了全国人民代表大会及其常务委员会之外，

⁴⁸ Enright, Michael J., Edith Scott, and Ka-mun Chung. 2005. *Regional Powerhouse: The Greater Pearl River Delta and the Rise of China*. John Wiley & Sons (Asia).

⁴⁹ “Hukou” is China’s residential registration system.

只有省级人民代表大会及其常务委员会具有立法权。这使经济特区在政策制定上具有更大的自主权,并可采取任何必要的措施来搞活经济。比如,经济特区是第一批建立劳动力市场的地方:特区内经营的公司可以与员工签订有期限的劳动力合同;公司有权解除不合格或不胜任工作的员工;公司有权根据市场行情调整工资和补贴。⁵⁰这些措施在吸引技能型人才方面起到了关键作用。

在深圳特区,政府的务实精神使其政策创新非常成功。1981年,广东省政府赋予了深圳与省会广州市同等的政治地位;1988年,深圳市升级成为副省级城市;1992年,中央政府赋予深圳市立法权。随着这些自治权的实施,深圳特区就具备了实施许多制度创新的能力,这些制度创新为深圳特区经济的飞速发展发挥了重要作用。比如,深圳是第一个实施工资改革的城市。深圳的工资参照三个基准:基本工资,职务工资和浮动津贴。深圳还在全国率先实行了最低工资和社会保险制度。⁵¹作为自由劳动力市场的深圳还吸引了许多熟练工人。深圳也是全国第一家建立24小时政府快速反应机制的城市,有效地提升了政府的工作效率。在天津经济技术开发区,政府也被赋予立法权进行改革实验,其中一项举措是引进有声望的高等院校进驻园区搞职业教育和从事相关产业的研究。这一创新是建立高校与企业纽带的重要方式。

(3) 政府的大力支持和积极参与。中央政府把权利下放,为经济特区的发展创造了开放而有益的法律和政治环境。同时,地方政府尽全力完善和健全市场机制,不仅从高效的监管和行政体系入手,而且还加强了道路、水、电、汽、城市污水处理、通信、港口等方面的基础设施建设。这些领域的建设,特别是在初期阶段,需要大量的政府直接投资。以江苏昆山为例,在1992年批准为国家级经济技术开发区之前,园区内所有的基础设施建设都是以地方政府自筹资金为主。

在经济特区特别是高新技术开发区和经济技术开发区内,除基础设施建设外,地方政府也提供如会计、法律、商业规划、市场营销、进出口、技术培训和企业管理咨询等方面的服务。比如在苏州工业园,政府为新创办的企业提供了“种子资金”,信息服务,实验室,产品检

⁵⁰ ProLogis. 2008. "China's Special Economic Zones and National Industrial Parks – Door Openers to Economic Reform," *ProLogis Research Bulletin*. Spring 2008, Denver.

⁵¹ Sklair, Leslie. 1991. "Problems of Socialist Development – the Significance of Shenzhen Special Economic Zone for China Open-Door Development Strategy," *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, 2:197-215.

测中心，技术交易场所等等。⁵²

此外，经济特区政府还能根据经济需要和市场环境以及经济发展的不同阶段及时调整相关政策和制度。比如当特区试验成功后，他们把更多的精力放在了发展技术密集型或高附加值的行业上，并随即调整了吸引外资政策，为外资公司和国内公司公平竞争创造发展空间。2007年，中国政府将把外资公司和国内公司的实际税率统一调整为25%。

(4) 外商直接投资和海外华人的贡献。外商直接投资和海外人员对中国经济特区的成功起到了重要作用，他们带回了资金、技术、管理经验，促进了学习和知识的外溢，并最终带动了当地的创造能力。二十世纪八十年代经济特区对外开放之初，也正是香港、澳门和台湾地区开始对制造业进行升级，将劳动密集型产业向外转移的时候。中国经济特区廉价的劳动力和良好的基础设施及开放的政策，再加上优惠的投资激励，为这些海外华人资金进入内陆提供了巨大的机会。由于文化、语言和位置上的优势，来自港澳台地区的投资在初期阶段，特别是在首批经济特区的投资中具有绝对优势（见表4：经济特区 FDI 利用情况）。吸引外资的措施包括简化行政手续，税收优惠，土地租金和设备的优惠，进口关税减免，提供免费的或低租金的商用房，弹性的用工制度，折旧补贴，项目期限、规模、位置和所有权等方面的优惠待遇等。⁵³ 外资企业 15% 的公司所得税同国内企业 30% 的税率相比是很低的，他们还可免交地方所得税。

表 4 五家综合性经济特区的外资利用情况（1978—2008）

年份	深圳	珠海	汕头	厦门	海南
出口额：百万美元，现行价格					
1978	0.009 ^a	0.009 ^a	0.251 ^b	0.082	n.a.
1990	8.152	0.489	0.84	0.781	0.471
2000	34.564	3.646	2.595	5.880	0.803
2006	135.959	14.843	3.484	20.508	1.376
2007	168.542	18.477	3.912	25.555 ^c	1.838 ^c
2008 ^d	163.780	19.730	3.278 ^e	26.970	n.a.
实际利用外资：百万美元，现行价格					
1978	5.48 ^a	n.a.	1.61 ^b	n.a.	0.10 ^b
1990	389.94	69.1	98.09	72.37	100.55
2000	1961.45	815.18	165.61	1031.50	430.8
2006	3268.47	824.22	139.60	954.61	748.78

⁵² Zeng, Douglas Zhihua. 2001. "Suzhou Technology Park." Research note for the World Bank: China and the Knowledge Economy: Seizing the 21st Century, the World Bank, Washington, DC.

⁵³ Ge, Wei. 1999. "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization." *World Development*, Vol. 27, No.7, pp1267-1285.

2007	3662.17	1028.83	171.62	1272 ^c	1120 ^c
2008 ^d	3929.58	1138.49	n.a.	1955.63	n.a.

注: ^a 1979. ^b 1980. ^c 初步统计数据. ^d 1—11 月. ^e 1—9 月.

资料来源: Yeung et al (2008), China's Special Economic Zones at 30, Eurasia Geography and Economics, 2009, 50, No.2.

研究数据表明, 外资的流入与经济特区的出口、就业和劳动生产率具有正相关关系。这可以从深圳特区的一些数据得到证实。图 5 和 6 显示, 投资于第二和第三产业(外资流入最多的领域)的外商投资趋势与产出增长具有明显的正相关关系(存在一定的时滞期)。

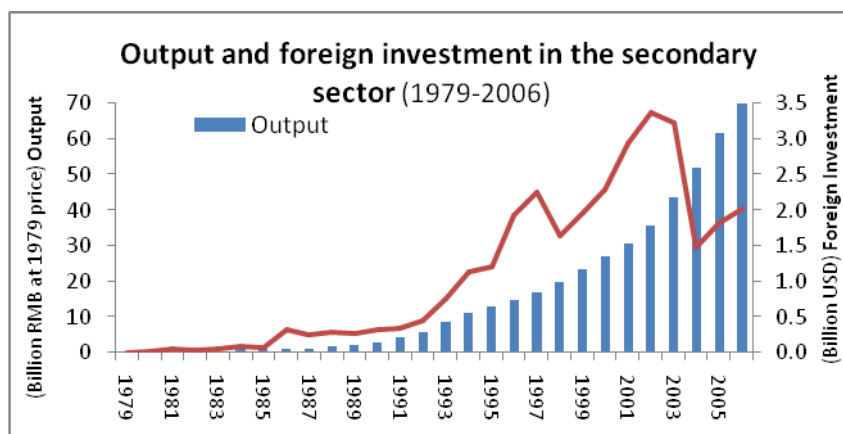


图 5 投资于第二产业的外商投资与产出增长关系图

资料来源: 深圳市历年统计年鉴

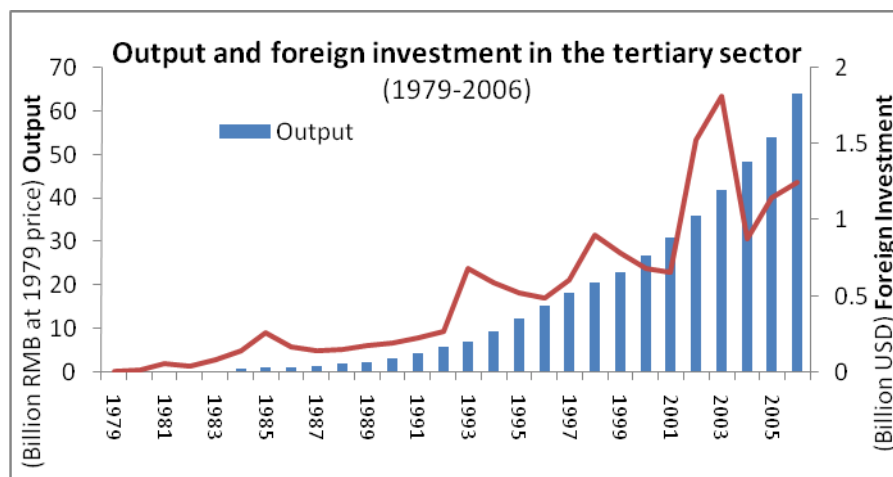


图 6 投资于第三产业的外商投资与产出增长关系图

资料来源: 深圳市历年统计年鉴

从下图(图 7)可以看出, 就业增长, 尤其是在外资具有很高比例的非国有行业, 与深圳特区的外商投资趋势具有密切的正相关性。

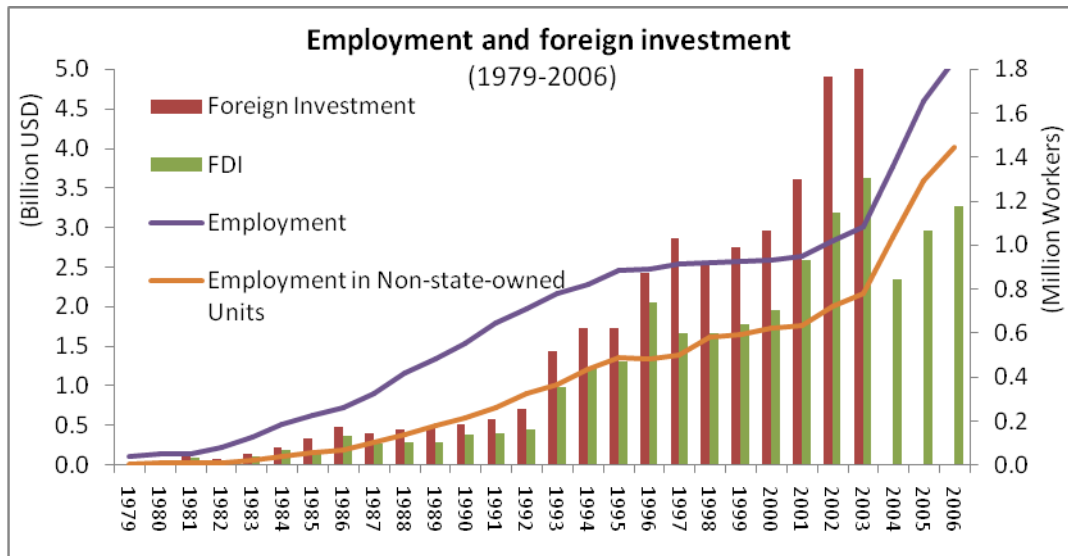


图 7 外商投资于就业关系图

资料来源：深圳市历年统计年鉴

基于 1993 年数据的研究也表明，深圳特区的外资公司，包括香港、澳门和台湾公司在内，一般情况下都比国内公司具有更高的效率。⁵⁴1993 年以后的部门产出数据不再按企业所有制来划分，所以很难进行类似的分析，但通过对两个产业生产率增长变化的比较，也可发现类似的趋势。我们选择了农业和交通运输、邮政、电信产业来作比较。因为在农业部门外资流入很少，而后者外资流入很多。研究表明，1993 年以后的外商直接投资仍然与部门生产率的提高具有正相关关系（图 8）。

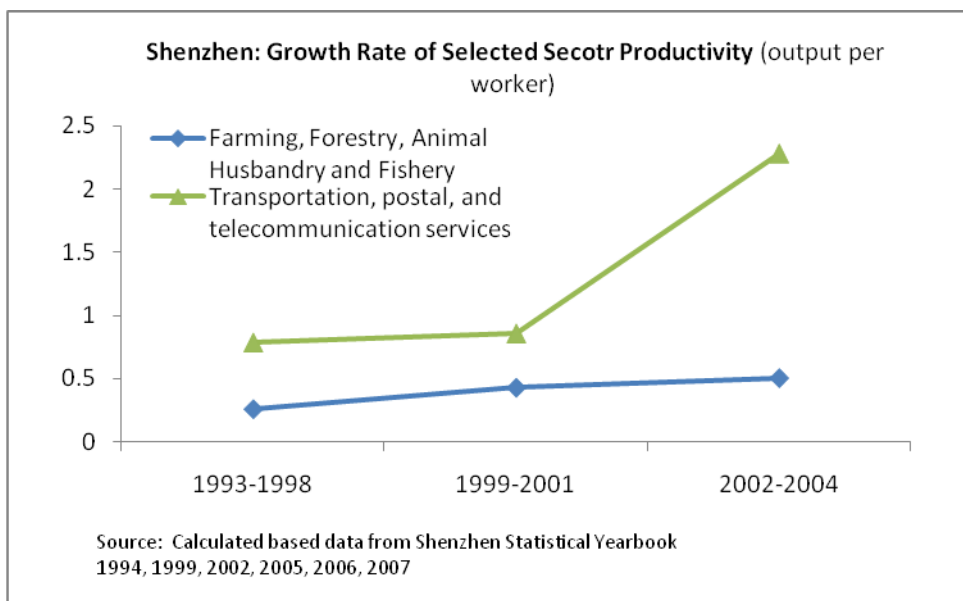


图 8 深圳：外商投资与部门生产率的关系图

⁵⁴ Ge, Wei. 1999. "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization." *World Development*, Vol. 27, No.7, pp1267-1285.

资料来源：深圳统计年鉴

(5) 基于国内经济需求的持续的技术学习、创新和升级改造。经济特区所具有的一个重要优势在于他们集中了一批高水平的技术型人才，包括许多研发人员，尤其是在高技术产业开发区和经济技术开发区，因此，这里就成为科学技术产生、发展、扩散及创新的中心。而外资的积极参与也给技术进步提供了良好机遇。政府也高度重视技术学习与科技创新以及技术密集型产业的发展。举例来说，深圳政府创立了知识产权局来制定政策和规章制度以保护知识产权，政府也制定了许多税收优惠和资金扶持政策来鼓励像软件和集成电路等高科技产业的发展，加大研发投入和风险资本投资来吸引科技人才。2010 年，预计深圳特区研发经费投入将达到深圳 GDP 的 4%，高新技术行业在接下来几年内将以年均 20% 的速度增长。⁵⁵在天津经济技术开发区，政府高度重视科技创新，区内建立了重要的科技创新平台，像创新园，研发中心和产业化基地等。

此外，经济特区与国内企业和产业集群通过供应链和价值链也保持密切联系。这不仅有助于规模经济和经济效率的提升，而且也产生了协同效应，由此带动了整个产业竞争力的提高。

(6) 创新文化。除了制度上的灵活性外，特区还致力于创新和企业家精神的培育。由于大多数经济特区建立在一个新的地区或城市郊区，对所有合格的人开放，这样特区就会在全国吸引大量的移民来特区工作，最近几年还吸引了大量海外留学人员来特区，希望得到更好的工作和发展机会。这样一个有强烈积极性的外来人口群体易于营造一个具有创新性的企业家精神的社会文化环境。比如，在深圳特区，外来人口占到总人口的 83%，在常驻人口中，21% 是 16 周岁以下，62% 介于 17 到 44 周岁之间。⁵⁶这样一个年轻有创造力的群体使深圳成为全国最有活力的城市之一。除此之外，就创新政策而言，深圳是全国第一个成立外汇监管局和建立证券交易所的地区，也是第一个通过股份制改造使国有企业部分私有化，并允许外资银行进入经营的地区。⁵⁷

(7) 明确的目标，度量指标和激烈的竞争。在中国，首批建立的经济特区只有四个，

⁵⁵ Asian Development Bank. 2007. "Special Economic Zones and Competitiveness: A Case Study of Shenzhen, China." PRM Policy Note, November 2007.

⁵⁶ Asian Development Bank. 2007. "Special Economic Zones and Competitiveness: A Case Study of Shenzhen, China." PRM Policy Note, November 2007.

⁵⁷ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

然后才逐渐增多。尽管经济特区数量很多，但在 GDP 增长，出口量，就业，财政收支和吸引外资等方面，这些经济特区都有自己明确的宗旨和目标。这就给政府带来了巨大的压力和责任。与此同时，这数百个各类经济特区本身之间也存在着激烈的竞争，每个经济特区都努力提高自身的服务水平，加大基础设施建设力度，改善投资环境以达到本地区的发展目标，这样的市场竞争使得他们本身的效率和竞争意识大大增强。

(8) 区位优势。中国绝大多数的经济特区位于沿海地区或主要城市附近，这些地区都有对外贸易的历史传统，与国际市场有着良好的合作关系。这些地区也都有较好的发展基础，如港口、机场、铁路等。区位优势在珠江三角洲地区（邻近香港）和闽江三角洲地区（毗邻台湾）尤为明显。香港提供资金，物流支持，通向世界市场的入口，技术，管理经验和技巧；珠三角地区提供劳动力，土地和自然资源。正是这种一体化进程使得泛珠三角地区在短期内迅速成为世界主要的制造业生产基地。⁵⁸

一个值得注意的现象是，尽管中国经济特区取得巨大成功，但他们自身在所取得的成就和发展速度方面仍存在较大差距。考虑到中国经济特区类型数量众多，很难进行一个总体评价，但在广东省三个首批经济特区的对比中，我们就会发现一些有趣的现象。尽管这三个特区几乎是同时被赋予经济特区的地位，但深圳特区的经济增长得更快，更具创造力。这里面原因很多，其中之一要提到的是政府在正确判断自身的比较优势、发展瓶颈以及执行正确的对策来消除这些瓶颈，以及创造一个良好的商业环境的能力。当深圳特区很快地确立了自己的产业定位并建立了良好的发展环境时，珠海和汕头特区已经慢了一步。在吸引外资的激烈竞争中，深圳领先的这一步就非常重要。珠海特区实际上对基础设施建设得过多，已经超越了市场的实际需求，与澳门邻近的优势也没有完全显现出来。⁵⁹超大型的机场建设实际上浪费了有限的建设资金，成为珠海经济发展的一个包袱。⁶⁰汕头经济的发展，在不同的阶段，曾受到领导腐败，海关违规和走私等事件的影响，其经济发展速度也很一般。⁶¹汕头经济发展还受困于不太完善的社会信用体系的影响。此外，在城市和特区管理上也没有很好的规划，

⁵⁸ Enright, Michael J., Edith Scott, and Ka-mun Chung. 2005. *Regional Powerhouse: The Greater Pearl River Delta and the Rise of China*. John Wiley & Sons (Asia).

⁵⁹ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

⁶⁰ Zhong, Jian, et al, (eds). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

⁶¹ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

制度设计上还存在着互相冲突的地方。⁶²

此外，尽管所有的经济特区都享受到了较为灵活的政策环境，但深圳特区在制定许多有利于经济发展的政策和制度方面，比其他地区更具有创新性，这可能是源于当地的移民文化。在深圳，投资者会觉得自己更容易被别人接受，有城市主人公的感觉。相比之下，珠海和汕头具有较浓郁的地方习俗和文化色彩，及本地区自己的语言，这样的发展环境有可能给外部投资者和创新带来障碍。尽管对这些因素并没有形成共识，但至少可以被看作是三个特区之间经济发展差距的一些外部因素。

四 中国的产业集群：地方经济发展的引擎

产业集群的优势在不同的文章中已被广泛地介绍。自从马歇尔（1920）⁶³的开创性著作《经济学原理》问世之后，产业集群的三个主要优势已被广泛认同：①信息外溢性；②企业间劳动分工专业化；③熟练劳动力市场的发展。索诺伯和奥特苏卡（Sonobe 和 Otsuka, 2006）⁶⁴进一步把它们界定为两点①市场的发展。这一市场的出现，使得原材料和中间产品的供应者，生产者和经营者之间在零部件、最终产品和技术工人之间的交易更为便捷。②通过吸引实用型的人才提升创新能力。

总之，多家企业的协同发展通过规模经济的作用，能产生大量的就业机会，带动地方经济的快速发展；通过产品的专业化和产业价值链所带来的效率的提升，产业集群增强了竞争力，同时降低了交易成本；集群内的企业也会加强合作的程度和相互之间的联系，这也会促进知识和技术的外溢，从而激励生产和创新；企业也可能在某些产品和服务领域，通过发挥本地的比较优势来实现持续发展。此外，创新型产业集群能使产品多样化，如果现有产品的需求开始下降，它们也能够转而生产新的产品。⁶⁵

毫无疑问，中国过去几十年间强大的产业动力很大一部分是来自于改革开放后形成的各种形式的产业集聚，它们深深地影响了某些地区的发展。⁶⁶这些企业的集聚构成了国家竞

⁶² Zhong, Jian, et al, (ets). 2009. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones*. Social Sciences Academy Press, Beijing.

⁶³ Marshall, A. 1920. *Principles of Economics*. London: Macmillan, now Palgrave Macmillan.

⁶⁴ Sonobe, T. and K. Otsuka. 2006. *Cluster-Based Industrial Development: An East Asian Model*. New York: Palgrave Macmillan.

⁶⁵ Yusuf, Shahid, K. Nabeshima, and S. Yamashita (ets.), *Growing Industrial Clusters in Asia: Serendipity and Science*, The World Bank, Washington, DC.

⁶⁶ Ganne, Bernard, and Y. Lecler (ets). 2009. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

争力的重要部分，尤其是在传统产业中（尽管有一些产业集群也属于或正在向技术密集型产业过渡）。他们是中国出口导向型经济快速增长的引领者。

考虑到中国产业集群数量众多，分析每一个产业集群的发展是不可能的，这里我们尝试通过一些案例分析，对中国的产业集群进行简要的综述：它们的形成，成功因素，挑战和一些经验教训等。

（一）中国产业集群概述

像在其他国家一样，目前为止，中国大多数的产业集群都是自发形成的，但政府，特别是地方政府在产业集群的发展过程中给予了各种各样的支持。⁶⁷这些产业集群主要集中在劳动密集型行业，也就是说，在全球产业价值链的较低端。近些年来，有一些高端的产业集群已经在经济特区出现，像北京，上海和深圳，它们的成功与它们所在的经济特区的成功密不可分，但此类产业集群不属于本文的讨论范围。

中国的产业集群大多数都集中在沿海地区，尤其是浙江，广东，福建和江苏等省。本世纪初，位于广东的珠三角地区约有 100 家行政乡镇组建了专业镇。浙江省超过 300 个产业集群已进入了他们各自行业的“世界十强”，超过 100 家其他产业群也紧随其后，位于第二档，⁶⁸他们与数以百计的经济特区同时存在。许多报告在评论中国出口导向型产业集群时形容：“从纽约到东京，买家想一次性买 50 万双袜子，或 30 万条领带，10 万件童装，或 5 万件 36B 的胸罩，能提供最好的供货订单的地方是中国大量的新兴专业镇。”“每一个城镇都专营一件商品，包括一些最初级的产品：香烟打火机，徽章，领带和纽扣等。中国发往美国的袜子从 2000 年的 600 万双飙升到 2004 年的 6.7 亿双，这些产业集群是其中一个原因。⁶⁹

由于数据的有限，很难具体量化产业集群对中国经济发展的贡献，但一些具体实例可以使我们对这个总体的印象。2003 年，由超过 2 万家中国的制鞋企业组成的鞋业集群生产了各式各样总共超过 60 亿双的鞋，其中超过 38.7 亿双、价值约 94.7 亿美元用以出口。中国企业制造的 60% 的鞋子进入国际市场，约占全球鞋业总产值的 25%，目前仅温州制鞋企业就占到全国 1/4、世界 1/8 强，超过 30 万人就业于此行业。广东省大朗纺织品产业集群，

⁶⁷ In recent years, due to the success of clusters and pressures for cluster transfer, more and more deliberate cluster policies are being utilized by local governments.

⁶⁸ Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore

⁶⁹ Wang, Jici. 2009. “New Phenomena and Challenges of Clusters in China in the New Era of Globalization,” in Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

近 2000 家毛纺织品公司雇佣了超过 10 万名工人，生产超过 2 亿件毛衣，占到全国产量的 30%。位于浙江的大唐袜子产业集群，有近 5000 家企业和 1600 家商店，共雇佣了 90% 的当地居民。占地面积 120 平方公里、拥有 3.5 万人的江苏省的杭集镇生产了全球 30% 的牙刷和国内 80% 的牙刷。⁷⁰2007 年，广东省 228 个产业集群的 GDP 达到 7650 亿元人民币，占全省 GDP 总量的 25%，解决了 8% 的劳动力就业问题（表 5），这些产业集群已经成为广东省经济发展的主要驱动力。广东省西樵镇的纺织品产业集群的产值已经占到全镇 60% 的 GDP，生产的纺织品占广东省纺织品市场的 30%，国内市场的 11%，全球市场的 6%，解决了当地 43% 的劳动力就业问题。

表 5 产业集群劳动力就业占全省就业量的比重（2001—2007）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
产业集群劳动力就业量（万人）	52.95	182.29	241.74	266.74	370.71	-	431.48
全省总就业量（万人）	4058.63	4134.37	4395.93	4681.89	5022.97	5250.09	5402.65
占 比（%）	1.30	4.41	5.50	5.70	7.38	-	7.99

资料来源: Chapter 6, and Guangdong Statistical Yearbook 2009.

尽管中国全部的产业集群的就业量很难准确计算，但由于产业集群内绝大多数是劳动密集型企业，所以这一数字应该比经济特区的劳动就业量要高得多。

（二）产业集群的形成

每一个产业集群都有各自的发展路径和不同的产生方式，然而，进行广泛的研究后，我们还是有可能发现一些在不同程度上导致中国产业集群形成的共同因素：

（1）改革开放的政策。几乎所有产业集群都是在中国对外开放后形成的，改革开放政策为私人经济的繁荣和外资进入中国创造了宏观环境。在改革开放之前，任何私营经济都是被政府禁止的。

（2）在某一行业具有长期的生产和经营活动的历史。许多中国的产业集群都是这样，比如温州的制鞋业的历史就可以追溯到公元 422 年，随着时间的流逝已经具备了当地的生产能力；广东的西樵镇纺织工业最初繁荣是在公元 618 年—907 年的唐朝，到 1368—1644 年的明代达到顶峰，因此，在丝绸和纱的制造方面在改革开放前就已经积累了相当强的生产能

⁷⁰ Wang, Jici. 2009. "New Phenomena and Challenges of Clusters in China in the New Era of Globalization," in Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

力。江苏杭集镇的牙刷生产可以追溯到 1644—1911 年的清朝。

(3) 毗邻主要的地区市场和良好的基础设施。总体来看，大多数的产业集群都位于沿海地区，与国际市场关系紧密。同时，他们绝大多数都依托乡镇或主要城市，因此与主要公路、铁路、高速公路和港口相通。这种地理位置上的优势对出口导向型的产业集群来说是至关重要的。

(4) 具有隐性知识及生产和贸易技能的企业家。长期的传统和知识通过家庭和亲友的联系代代相传，这对产业集群的形成发挥了重要作用。比如，温州制鞋企业形成的产业集群，正是那些具有制鞋特长的家族式的经营者们，在改革开放后开始做起了低档廉价的制鞋生意。在西樵镇，最早一批做纺织生意的企业家们，几乎没有一个人是从纺织学院或大学毕业的，但是他们中的大多数人都具有过去在生产线上工作的经验，掌握了专业的知识和技能。

(5) 外商直接投资和海外华人。这类产业集群大多集中在珠三角东部地区，像深圳、东莞、惠州等地。这些产业集群主要是靠二十世纪八十年代的海外华人和由于毗邻香港来此投资的外国公司以及优惠的政策而发展起来的。

(6) 自然资源和人力资本禀赋。这一点对资源型产业集群尤其重要，像广东省那些海产品加工、水果、石雕工艺、水产养殖、制陶业、家俱业等等。大量的低成本又相对受过良好教育的劳动力也是产业集群进一步发展的重要资源。

(7) 市场推力。对外开放之初，受之前计划经济的影响，当时的中国可谓一穷二白。这种极度的市场需求为大量产业集群在短期内如雨后春笋般地出现创造了极好的时机。

(8) 政府的扶持和产业转移。近些年来，由于成本的上升、有限的土地和严格的环境标准，许多沿海地区的产业集群开始向内陆转移，于是一些位于中西部的产业集群通过产业转移而形成。在某些情况下，这种转移在很大程度上受到政府规划政策的影响，然而必须提到的是，这种产业转移主要还是基于市场行为的选择，政府的作用主要体现在提供便利上。比如，成都制鞋企业的形成就是产业集群扩散的结果，2005 年，该地区集结了超过 1200 家制鞋企业，3000 多家鞋类相关企业，年出口皮鞋 1000 多万双，超过了中国西部地区全部皮鞋出口量的 50%。

以上这些产业集群形成的要素中有许多在一些非洲国家也可以看到 (Zeng, 2008)，⁷¹但

⁷¹ 曾智华：《知识，技术，和非洲产业集群的发展》，世界银行，2008。

有些要素是中国特有的，比如众多具有长期生产历史的小城镇，产业转移等等。

（三）产业集群是如何成功起步的？

产业集群之所以能够存活并获得成功，主要原因在于他们能够通过增加经济活动的多样性和成熟度以获得更高的生产力和效率。在一个出口导向的增长模式里，这是非常重要的因素。除了众所周知的低成本劳动力之外，也有许多其他导致中国产业集群成功的原因，这其中包括但不限于：通过产业价值链，生产专业化和劳动分工而产生的效率的提升和准入门槛的降低；地方政府的有力支持；通过企业间（包括与国有企业和外资企业）的互动而产生的知识、技术和技能的外溢；企业家精神和社会网络；知识和公共研究机构对创新和技术的支持；以及行业协会的支持。

1. 通过产业价值链，生产专业化和劳动分工而产生的效率的提升和准入门槛的降低。中国绝大多数的产业集群，有着大量的企业分布在制造业的不同环节并提供相关的服务，内部有着很好的劳动分工，这样就形成了运行良好的价值链和产品生产网络。比如，浙江大唐镇袜子产业集群里有 2453 家袜子生产企业，550 家原材料公司，400 家原材料经销商，312 家做袜子花边的企业，5 家做印染印花的工厂，305 家包装企业，208 家机械配件供应商，635 家袜子经销商和 103 家货运服务公司，还有一个拥有 1600 个店铺的“大唐袜业轻纺城”。⁷²在温州鞋业集群里，有超过 4000 家企业从事供应、生产、销售和服务业务，由于生产过程从技术上讲都是可分离的，每一家中小企业都掌控了一个独立的生产环节，由专业化的交易网络来连接以协调企业之间的分工合作。这样的价值链和生产的专业化降低了经营成本，极大地提高了产业集群内所有经济活动的生产率。

而且，对温州制鞋业例子的研究也表明，产业集群深化了劳动分工和专业化水平，有助于降低新企业进入的技术和资本门槛，使大量的小企业通过专注在特定的某一个生产环节而进入一个新的行业。这样的专业化经营所需的固定投资就会非常少，与此同时，产业集群内的小企业能够从上游企业获得贸易信贷。⁷³所有这些都极大地提高了小企业生存的能力。

2. 地方政府的高效支持。中国产业集群的成功与地方的政府大力支持和培育是密不可分的，这些支持通常出现在中后期阶段当产业集群表现出一定的发展潜力时。政府的支持是

⁷² Wang, Jici. 2009. “New Phenomena and Challenges of Clusters in China in the New Era of Globalization,” in Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

⁷³ Huang, Zuhui, Xiaobo Zhang, and Yunwei Zhu. 2008. “The Role of Clustering in Rural Industrialization: A Case Study of the Footwear Industry in Wenzhou.” *China Economic Review*, 19 (2008) 409-420.

多层面的，但通常集中在为企业建立良好的经济发展环境和“市场失灵”或具有“外部性”的相关领域。总之，可以归纳为以下几点：

（1）基础设施建设。除了公路、水利、电力、通信等这些中国政府一向给予重点支持的领域外，一旦意识到产业集群的发展潜力，地方政府就会尝试建立专业化市场或产业园区来促进当地商业活动的发展。这种市场体系将供应商、生产者、经销商和购买者都联系起来，有助于建立上下游之间的联系，因此大大地便利了产业集群规模的扩大。在广东省的西樵镇，为了调控集贸市场，刺激规模化生产和销售，当地政府于 1985 年建立了专业性的“南方纺织品市场”取代了初期松散的市场。在温州，市政府投资人民币 5.57 亿元在鹿城市双屿镇建立了号称“中国鞋业之都”的产业园区，这是一个集技能培训、贸易、产品试验、信息服务及与鞋相关的文化展览等功能于一体的综合性工业区。在位于浙江省桐乡县的璞院羊绒制品工业区，当地镇政府多方筹措资金 58 万元人民币，建立了一家“羊绒制品集贸市场”（占地 4300 多平方米，超过 50 间租赁房）。与此同时，还成立了股份制公司，投资 4000 万元人民币建立了物流中心，装货码头，大仓库和一个大停车场。这些措施极大地促进了产业集群的经济活动。⁷⁴而这样的例子在中国许多产业集群内都可以看到。

（2）规章制度、质量保证和标准设定。为了保证产业集群的正常发展并保持增长的活力，地方政府往往会完善监管环境和服务以有利于企业的发展与增长，同时，他们还制定了特别与投资种类、产品质量和标准相关的规章制度，以确保产业集群内生产的产品有长期稳定的市场。这一做法对于温州制鞋业来说尤其重要。在 20 世纪 80 年代，温州制鞋企业经历了只追求数量而不顾质量的快速扩张，结果导致了他们的产品虽然价格低廉，但信誉极差。为了解决这一问题，市政府给温州制鞋业制定了严格的制度和质量标准，帮助企业开发品牌产品。这样的举措实际上挽救了温州制鞋企业。在广东，近些年来，某些城市设立了投资质量的标准，以确保投资效率，争取在少污染的情况下更好地利用有限的土地资源。在浙江璞院纺织品产业集群，20 世纪 90 年代末，由于市场竞争迫使企业使用廉价的原材料以降低成本时，璞院镇政府于 1997 年发布规定在璞院镇羊绒制品集贸市场实行“质量控制和审查制度”和“产品质量保证协议”。这些规定由璞院集贸市场管委会严格执行，确保了产品质量。

（3）技术、技能和创新支持。考虑到技术进步和创新对产业集群生存的重要性，地方

⁷⁴ Ruan, Jianqing, and Xiaobo Zhang. 2008. "Finance and Cluster-based Industrial Development in China," IFPRI (International Food Policy Research Institute) Discussion Paper 768, May 2008.

政府将更多精力放在了支持技术创新和产业集群升级上面。由于在一个产业集群内技术易于模仿，单个企业对创新和技术升级进行投资的回报难以保证，因此政府的干预就显得十分必要。在广东，2000 年以来省政府对每一个专业镇投入 30 万元人民币的配套资金用来建立公共性“技术创新中心”（TIC）以支持产业集群的创新和技术改造活动。在西樵镇，镇政府于 1998 年率先成立了“纺织品样本制造公司”（FSMC）用来研发新型纤维，新染色工艺和新印花配方，取得初步成功后，在省政府和市政府的支持下，西樵镇于 2000 年建立了南方科技创新中心，为企业提供比市场价格低得多的技术创新服务。在中国纺织品行业协会（TIAC）和科研院所的支持下，西樵镇纺织品行业协会也具备了提供新产品和创新服务的能力，比如信息和科技咨询，知识产权保护，专业培训，产品测试和鉴定等。这已经成为政府、产业、科研院所和企业共同创新的一个重要平台。通过对西樵镇纺织品行业协会成立之前和之后的对比就能看出，这个平台产生了非常积极的效果。（见表 6）

表 6 TIC 成立前后西樵镇所取得的绩效对比（1998—2003）

	1998					2003				
数量区间	企业数量	员工数量	产出（百万美元）	研发投入（千美元）	专利数量	企业数量	员工数量	产出（百万美元）	研发投入（千美元）	专利数量
<10	795	7055	44.6	No	No	465	3715	31.9	No	No
10-50	583	26235	130.1	No	No	534	25299	94.5	No	No
51-100	205	19475	106.1	No	No	359	33387	323.2	2256.7	22
>100	7	1094	61.5	230	No	22	6445	339.2	3648.2	166
Total	1590	53900	342.2	230	No	1380	68846	788.8	5904.9	188
Average size of firm	32.28		0.21	0.14	No	49.86		0.58	4.28	0.14

资料来源: Jun Wang, 2009.

在温州，当地政府鼓励企业家建立学习机构，同时政府还邀请意大利鞋类制造企业在温州建立鞋类设计中心，以期增强温州的产业集群的创新能力和。此外，当地政府还在当地高校或技术院校建立或引进了制鞋类相关主修专业，为制鞋企业培养专业技术型人才。

（4）优惠政策和资金支持。为了吸引优秀企业到产业集群落户，当地政府经常会提供某些奖励或激励措施，包括优惠的土地租金，税收优惠，信贷优惠等等。广东省佛山市和南海市提供的一系列优惠政策包括，最初两年内所得税全部减免，接下来的三年内对高科技企业实行 15% 税率的优惠政策。西樵镇也建立了一套鼓励个人去招揽优秀企业来产业集群落户的奖励政策。同时，为了帮助中小企业改善发展环境，地方政府还提供融资担保协助中小企

业获得银行贷款。在璞院镇羊绒制品产业集群，当地政府建立了工业园，承诺优惠的土地政策、税收政策和信贷政策以吸引名牌企业进驻产业集群。⁷⁵

3. 企业之间相互关联而产生的知识、技术和技能的外溢效应。在产业集群内，众多企业间邻近的地理位置为企业间建立知识网络和前向和后向联系提供了好机会，这对于技术的传播和整体效率的提高都是至关重要的，许多企业都受益于其上游企业。在中国，许多产业集群都从国有企业和外商直接投资企业中获益，这些企业提供了重要的原始技术，为产业集群的发展提供了重要的推动力。举例来说，在 20 世纪 80 年代，在以市场为导向的经济改革中，许多国有企业被私有化或被关闭，许多国有企业的技术工人下岗，他们有的创办了自己的公司，有的成为私营企业的稀缺型技术工人。这些技术工人通过培训和指导，把他们的技术和技能传授给更多的工人。西樵镇纺织品产业集群就属于这种情况。而在温州制鞋业产业集群，最初的国有企业—东方红皮鞋厂一分为三，成立了吉尔德鞋业有限公司，中国澳伦鞋业有限公司和温州大顺鞋业机器制造有限公司三家企业，同时还成立了许多规模更小的企业。后来，这些企业又分化出许多小企业，像著名的奥康和红蜻蜓鞋业都是由此而来。⁷⁶

此外，许多位于沿海地区的产业集群，尤其是那些位于珠三角地区的产业集群，受到外商直接投资的带动，特别是来自香港、澳门和台湾地区的海外华人的投资，这样的情况在广东东莞和惠州的产业集群内尤其突出。东莞被看作是电子产品的重要生产基地，在东莞的这些产业集群里，许多国外的计算机企业，像宏碁、IBM、康柏，以及联想和方正等许多海外华人投资的企业已经建立起分公司或零部件生产企业。江苏昆山 IT 工业区主要是由台湾投资者投资，昆山地区来自台湾的投资已经占到了江苏全省台资的四分之一，占到全国台资的十分之一强，⁷⁷已经成为技术和技能的重要基地。

4. 企业家精神和社会网络。许多拥有产业集群的地区和城市，在产业集群形成之前已经拥有很长的经济和产业发展的历史。尽管计划经济中断了中国的工业化进程，但敢于冒险的企业家精神在这些地区仍然保留着。一旦宏观经济环境适宜，这些积聚的企业家精神就会迅速爆发，与这种精神相伴的是经过几十年的贫困生活后人们对财富的巨大渴望。温州人正

⁷⁵ Ruan, Jianqing, and Xiaobo Zhang. 2008. "Finance and Cluster-based Industrial Development in China," IFPRI (International Food Policy Research Institute) Discussion Paper 768, May 2008.

⁷⁶ Huang, Zuhui, Xiaobo Zhang, and Yunwei Zhu. 2008. "The Role of Clustering in Rural Industrialization: A Case Study of the Footwear Industry in Wenzhou." *China Economic Review*, 19 (2008) 409-420.

⁷⁷ Lai, H.C., Y.C. Chiu and H.D. Leu. 2005. "Innovation Capacity Comparison of China's Information Technology Industrial Clusters: The Case of Shanghai, Kunshan, Shenzhen and Dongguan." *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol. 17, No.3, p293-315.

是因为他们敢于冒险尝试，勇于面对失败的精神而被人们熟知，而这种精神正是他们获得成功的重要因素之一。

而且，像其他国家一样，中国的产业集群在运营过程中越来越依靠信息网络和社会资本。因为在产业集群内涉及各种不同部门之间大量的商业交易，如果每笔交易都使用正式合同将带来巨大的交易成本，尤其是在法制体系不完备或缺乏的环境下更是如此。大多数中小企业更愿意采取口头承诺，⁷⁸尽管这种协议并不具备法律约束，但由于激烈的市场竞争和非正式的约束机制，比如社区约束、口碑、丢掉生意的机会成本等，中小企业并不愿意打破这种方式。正是这种社会信任显著地降低了交易成本，事实上许多企业可以从朋友和亲戚处借钱，或者由上下游企业提供的贸易信贷来运营企业。这种模式在中国许多产业集群内是非常普遍的，尤其在温州。

5. 高校和公共研究机构对创新和技术的支持。除了政府支持外，许多公共研究机构也提供重要支持，比如在产业集群内从事技术创新研究的高等院校和研究所。在温州，温州大学在制鞋类和其他类产业集群的技术创新方面发挥了重要作用，在鞋类制作相关专业中，温州大学花大力气从事皮鞋生产的技术革新研究，还与许多企业合作于 2004 年成立了温州皮鞋科技研发中心。该中心将重点放在绿色产品发展，清洁皮革生产工艺和皮革产品相关的其他高科技研发上。2006 年，该中心被认定为浙江省皮革项目重点实验室，建立了浙江皮革产品创新服务平台。和温州大学合作，该实验室在皮革化学制品的生产和试验，真皮加工工艺和特性试验，以及环境监测和污染物处理等领域作出了重大贡献。东莞 IT 产业集群从上海交通大学，香港理工大学和东南大学等高校的合作中显著获益，三所高校已经在东莞成立了研发机构。⁷⁹

6. 来自行业协会和其他中介组织的支持。现代意义上的行业协会和其他中介服务组织在中国算是近期才出现的现象，然而其中许多协会和组织，尤其是在产业集群内的行业协会已开始发挥重要作用。在温州，制鞋企业于 1991 年自发组建了温州鞋类制造业协会—中国第一家鞋类制造行业协会。目前该协会已经拥有 1138 名会员和 26 家分协会。协会通过以下几种方式为产业集群做出了巨大贡献：为地方政府和企业建立联系；引进新技术提升制鞋质

⁷⁸ Ruan, Jianqing, and Xiaobo Zhang. 2008. "Finance and Cluster-based Industrial Development in China," IFPRI (International Food Policy Research Institute) Discussion Paper 768, May 2008.

⁷⁹ Lai, H.C., Y.C. Chiu and H.D. Leu. 2005. "Innovation Capacity Comparison of China's Information Technology Industrial Clusters: The Case of Shanghai, Kunshan, Shenzhen and Dongguan." *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol. 17, No.3, p293-315.

量；通过营销和品牌服务帮助企业进入或拓展国内外市场；提供信息服务；促进贸易；与全国鞋类研究机构和北京皮革工业学校合作，为企业提供培训等等。这些措施极大地提升了制鞋业的升级改造。在浙江云和木制玩具产业集群，玩具行业协会在提供各种服务方面发挥了重要作用，而且，随着协会的成立，云和木制玩具生产力中心，试验中心，信息中心和研究机构等从 1995 年起相继成立。⁸⁰这些研究机构在产业集群技术创新和学习方面发挥了关键性作用。这样的例子在许多产业集群内随处可见。

五 对中国经济特区和产业集群成功经验的一些思考

到目前为止，我们已经总结了中国经济特区和产业集群的一些成功经验，这些可能并不能涵盖导致它们成功的所有因素，但确是一些关键性因素，这些关键性因素对其他希望从中国经济的成功获得经验的发展中国家来说是很有价值的。回顾这些成功因素，还应该重点强调以下几点：

1. 高层领导的强烈承诺、高度的务实精神、灵活性和特区的自主权。作为中国经济改革和对外开放政策的发源地，领导高层始终不渝的决心给首批成立的特区的政治稳定提供了高度保证。对投资者来讲，特别是对外国投资者来说，在一个处于完全僵化的体制环境中，这样的保证是一个关键性因素。⁸¹而特区所拥有的史无前例的自主权和实用主义创造了一个有利于创业者和企业创新的发展环境。

2. 渐进式改革方式。经济自由化是经济发展的一种手段而不是目的。如何有效地推进经济自由化，很大程度上依赖于经济发展的状况。中国到目前为止的发展经历表明，除了其他因素，务实的、渐进式的发展方式比短期激进式改革要更好。其中的关键是要使改革所带来的经济、社会和政治成本达到最小。用经济特区作为实验场，政策制定者能够识别出问题所在，找出争议点和应对措施，检验并评估结果。⁸²

3. 政府发挥的适当作用。正像巴瓜蒂（Bhagwati，2004）所说，“经济增长并不是被动的、帮助穷人的‘垂滴式’策略；相反，它是主动的、‘上拉式’策略。它要求政府积极

⁸⁰ Zheng, Y. and S. Sheng. 2006. "Learning in a Local Cluster in the Context of the Global Value Chain: A Case Study of the Yunhe Wood Toy Cluster in Zhejiang, China," in *Innovation: Management, Policy & Practice* (2006) 8(1-2):120-127.

⁸¹ Zheng, Yu. 2009. "Incentives and Commitment: The Political Economy of Special Zones in China." Unpublished. University of Connecticut.

⁸² Ge, Wei. 1999. "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization." *World Development*, Vol. 27, No.7, pp1267-1285.

地采取措施加速经济发展,通过各种政策包括修建公路、港口等基础设施来吸引外资。”⁸³中国经济特区和产业集群的成功,各级政府发挥着非常重要的作用。然而,政府的作用绝大部分限定在纠正市场失灵和外部性上,即提供公共物品和准公共物品,包括从公路、水电气、电信等等的提供到专业市场、技术创新平台、研发中心等的建设,同时,特区政府还充分利用了赋予特区的特殊权力构建了有效的监管体系和有益于吸引投资者的经济发展环境。这些政府干预是非常必要的而且也是非常适宜的,正如林毅夫(Lin, 2004)所说,“除了一个有效的市场机制外,政府要在产业多样化和产品升级改造及基础设施完善方面发挥积极的促进作用。”⁸⁴当然,展望未来,这些经济特区在改善投资环境使特区更具竞争力方面还有许多工作要做。

4. 借助外资和海外华人的力量。在改革开放初期极度缺少资金和技术的情况下,极其需要外商和华人华侨的投资。中国通过经济特区和产业集群成功地引进了外商投资,尤其是在沿海地区,外资成为资本、技术、科技和现代管理经验的重要来源,外商直接投资也培育了许多子公司。当然,也有一种争论,认为中国是否给予了外商投资太过慷慨的激励政策,比如比国内企业更低的税率等。这仍然是一个值得争议的问题,但有一点是确定的:外资政策一定要随着发展阶段的改变而加以调整。

5. 公私合作伙伴方式。这里需要注意的一个重要问题是,在发展经济特区和支持产业集群发展的过程中,政府并没有必要利用它自己的资源承担一切事情,即便是公共基础设施建设。相反,可以采用许多新的措施,像公私合营方式,来解决资金制约问题。比如,在深圳特区初期,政府通过合资公司与香港私人资本合作,承建了一些基础设施项目。⁸⁵在浙江璞院羊绒制品产业集群,当地政府与 27 家私人物流和运输企业组成股份公司来经营产业集群物流中心。⁸⁶在广东的技术研发中心,公共研究机构和私人公司组成联合力量进行科技研发活动。

6. 技术创新、改造和学习。认识到技术和创新对经济特区的成功和提升竞争力的重要性,政府部门通过增加投资,建立研发机构,提供特殊激励吸引高科技公司等方式,来促进

⁸³ Bhagwati, Jagdish. 2004. In Defense of Globalization. New York: Oxford University Press.

⁸⁴ Lin, Justin Yifu. 2010. “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development”, Policy Research Working Paper 5197, the World Bank.

⁸⁵ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. “China’s Special Economic Zones at 30.” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

⁸⁶ Ruan, Jianqing, and Xiaobo Zhang. 2008. “Finance and Cluster-based Industrial Development in China,” IFPRI (International Food Policy Research Institute) Discussion Paper 768, May 2008.

科技研发和创新活动，他们也尝试建立风险融资机制，像北京中关村的场外交易市场和 2009 年成立的深圳创业板市场一类似于纳斯达克型的、为新成立的企业融资的股票市场。此外，政府部门也制定了人才引进政策来吸引高素质的科学家和工程师。在许多产业集群，当地政府或行业协会提供全方位的技术和管理培训以加强员工技能。与研发投入密切相关的是评估和监管体系，这一点在中国显得较为薄弱，这也是政策制定者需要花更大精力的地方，否则政府付出的巨大努力可能不会取得预期效果。想成为真正的创新型国家，从长远来看，中国还需要加强自身的自主创新能力。

7. 清晰的目标、严格的监管、考评和竞争。尽管中国经济特区数量众多，但他们都有明确的发展目标和规划，这些目标和规划中明确了预期的 GDP 增长，就业量，出口额，吸引外资额和税收额等指标。这些目标几乎每年都要接受中央政府的检查，在各经济特区之间也存在着业绩上激烈的竞争，这种竞争给特区的政府官员带来巨大压力和责任。尽管产业集群名义上并没有清晰的发展规划，但他们之间在 GDP 增长率上的竞争也是相当敏感的，也激励着地方政府更勤勉地工作。近些年来，随着经济的快速发展和环境带来的挑战，更多的注意力放在了“绿色”经济与社会发展方面。

所有这些经验和教训都值得世界发展界的关注和总结，毫无疑问，中国经验为其他发展中国家学习借鉴其模式，提供了许多有用的思路和方法。然而，没有适合所有经济体的万全之策。所有的经验和教训都需要与当地的情况相结合，这正是中国如何向西方国家学习并取得成功的原因。同样的方法也适用于其他任何一个国家。

六 中国经济特区和产业集群持续发展所面临的挑战

尽管中国经济特区和产业集群取得了巨大成功，但同时也面临持续发展的许多挑战，特别是在当前全球经济危机背景下。虽然这些挑战对各经济特区和产业集群的程度各异，但总体看来，它们都是经济特区和产业集群可持续发展的主要瓶颈。

1. 提升在全球产业价值链上的地位。虽然高科技产业已经开始在经济特区和产业集群内出现，但总体来说，中国的产品竞争力仍然主要体现在低成本制造业上，这些制造业依靠低劳动成本和低技术，属于劳动密集型产业，也就是在全球价值链的低端。这对于数以百计的产业集群来说尤为如此，由于技术水平较低和知识产权保护上的困难，在产业集群内数千

家企业都以低价相竞争，即所谓“在低水平上赛跑”，⁸⁷如此激烈的竞争甚至迫使企业寻求非法手段，如使用假冒伪劣或更便宜的原材料，盗版等，这种情况对产业集群未来的发展造成了不利影响，甚至会导致产业集群从此一蹶不振。尽管经济特区的情形比产业集群要好些，但许多经济特区和企业也同样受到创新能力和技术短缺因素的严重制约。随着经济竞争越来越体现在知识、技术和创新能力的竞争上，如何提升中国企业产品和服务的高附加值是对中国经济发展真正的挑战。

2. 严重依赖出口的经济增长方式的可持续性。中国的工业化进程主要依靠强大的出口来维持，去年中国已经取代德国成为全球最大的贸易出口国，但中国经济高度依赖出口也增加了全球市场动荡时经济的脆弱性。在目前的全球经济危机中，主要依赖出口的珠三角地区的产业集群受到严重打击，⁸⁸在 2008 年前 9 个月，广东省 100 万家企业中，约有 5 万家企业倒闭，3000 万农民工受到影响，⁸⁹与此同时，全球经济危机肯定会增加全球贸易保护主义，这将会产生越来越多的贸易磨擦，而这种经济增长模式使得中国总是成为其他国家反倾销和贸易诉讼的对象。所有这些都对严重依赖出口的发展模式的可持续性产生了疑问。

3. 环境和资源约束。基于中国低技术、低劳动成本和资源密集型的制造业发展模式，许多经济特区和产业集群面临着严重的环境和资源的挑战。在越来越重视气候变化问题的大背景下，环境方面会面临两大挑战：一是每年大量的工业废弃物所产生的对水、空气和土地的污染，二是如何满足工业化国家对发展中国家出口产品所规定的苛刻的产品生态标准，比如 ROHS、WEEE 和 EUP 标准等。这些挑战对技术能力不如经济特区的产业集群来说显得更为窘迫。

此外，随着工业化迅速膨胀，土地、油、水、电等能源和技能型人才都变得越来越昂贵和有限，在一些城市，事实上已经没有更多的土地提供给严重依靠资源的制造业发展，因为这样的企业需要许多土地。在许多经济特区，现在的土地成本比特区成立初期高出许多倍，这些问题使得许多企业转移到中国内地或国外发展，但这仅是权宜之计，从长期来看，经济特区和产业集群需要将发展重点转移到增长质量而非数量上来。

⁸⁷ Wang, Jici. 2009. "New Phenomena and Challenges of Clusters in China in the New Era of Globalization," in Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

⁸⁸ Yeung, Yue-man, J. Lee, and G. Kee. 2009. "China's Special Economic Zones at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No.2, pp222-240.

⁸⁹ *Straits Times* (Singapore), November 15, 2008.

4. 制度上的挑战。中国改革的成功始于综合性经济特区内的体制变革，但现在随着市场经济在全国范围内广泛实行，更深层次的发展需要更好、更有效的、与市场经济的要求相配套的制度，这种制度包括合理的规章和法律体系，运行良好的知识产权保护体系，人人参与的监管体系，良好的评价机制，特别是在和公共开支相关的领域，以及完善的社会安全网等。同时，在促进国家平衡发展的战略框架下，如何使特区的进一步发展，与非特区的城市部分和农村地区的发展更好地结合是一个艰巨的任务。

5. 滞后的社会发展。经济特区和产业集群取得了令人惊讶的经济上的成功，但社会服务方面的提供却明显滞后。尽管一些经济特区和产业集群享受着良好的生存环境，但也有一些特区/工业园区和产业集群缺乏足够的健康、教育和公共交通等服务来满足日益增长的人口需要。一些工业园区离中心城市较远，就像一座“孤岛”，缺少文化和休闲活动，他们担心一旦失去“特区”的地位和优惠政策时，他们可能再也不会像以前那样吸引到更多的人才和投资了。

除了这些共同的挑战外，还有一些专门针对经济特区或是产业集群的挑战。对经济特区而言，一个特殊的挑战是：

1. 优惠政策和特殊地位的消失。由于经济特区的“特殊性”待遇是在多年前所赋予的独一性政策和其他特权所造成的，到 1992 年时，这些优惠政策已经延伸到中国许多其他地区，在 2001 年中国加入 WTO 后，这些“特殊的”待遇进一步减弱，那么这些特区在更激烈的竞争中，如何继续吸引投资，尤其是外商直接投资，将是一个巨大的挑战。

2. 同质性竞争。许多经济特区或产业园区是在同样的或类似的行业进行竞争，缺乏差异化战略。尽管一定程度的竞争有利于增长和创新，太多同质化的竞争会导致公共资源的浪费。较为理想的状况是把同样的或相近的产业根据当地的比较优势集中在几个区域，而非“遍地开花”。同时，有必要通过行业政策来促进城市之间的合作。

对产业集群来说，更深层次的挑战包括：

1. 产业集群的分散性和横向联系的缺失。中国许多产业集群都是基于“一村一品，一镇一业”的模式发展起来的，尽管在初期这种模式很实用，基于竞争优势，可以充分动员全村或全镇的资源来生产专门产品，但在它们获得初步的成功后，由于规模小，人力和技术资源的高度分散，使它们缺乏进一步的竞争优势。它们实际上是在与省内外其他村或乡镇进行

竞争。⁹⁰如何在一座城市或全省或整个地区来融合这些相似产业，形成更大价值链，使他们获得更大的经济规模，有更强的创新能力，这是一个现实问题。此外，研究发现，在产业集群内，纵向联系强而相似企业之间的横向联系较弱。⁹¹这反过来就会对集体效率 and 创新能力造成不利影响。

2. 缺少技术型和有管理经验的人才。在绝大多数产业集群，拥有大学及以上学历的员工比例还非常低，大多数员工都是高中毕业甚至更低。由于这些产业集群的低端性，甚至许多是由家庭成员组成的，他们很难吸引到技术型人才，尽管经济特区也面临着高科技人才的缺乏，但产业集群与之相比显然处于更不利的地位，所以，人才匮乏将是制约产业集群未来发展和升级改造的一个严重问题。

七 政策涵义

面对这些重要挑战，中国需要调整目前的发展战略，向更具竞争力和可持续性的发展方式转变。实现这个目标是个非常复杂的课题，这里我并无意给出详细的政策清单，但可以提供一些大概的政策取向，或许对中国经济特区和产业集群应对未来的挑战有些帮助。

1. 逐渐从以资源和传统生产要素为基础的模式向以知识和技术为基础的模式转变。随着知识和技能越来越成为经济增长和竞争的驱动力，经济危机后的全球发展环境更富挑战性，包括能源、土地、水资源等在内的资源和劳动力成本的上升以及贸易保护主义的增加，中国不能再继续以前那种依靠低要素成本的经济增长模式，同时，气候变化和苛刻的产品生态标准都使得这种转变成为必由之路。为了保持中国经济特区和产业集群的竞争优势，它们需要更多地转向创新和技术密集型发展模式，当然，基于中国巨大的劳动力市场，这种转变需要时间，不可能一簇而就。

2. 进一步扩大内需作为经济增长的源泉。中国的出口导向型经济增长模式取得了巨大成功，但经济危机和日益增加的贸易磨擦使得中国要考虑一下，是否继续把出口当作经济增长的主要引擎。经过几十年的经济增长，国内市场越来越大也越来越成熟，中产阶级迅速崛起，在这种情况下，中国可以增加国内消费作为经济增长的源泉，当然这需要采取综合措施。对企业来说，他们需要生产更多符合国内消费需求的产品；对政府来讲，他们需要加强社会

⁹⁰ Findings from a field visit to Guangdong by the author in December 2010.

⁹¹ Shi L. and B. Ganne. 2009. "Understanding the Zhejiang Industrial Clusters: Questions and Re-evaluations," in Ganne, Bernard, and Y. Lecler (eds). 2009. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore.

安全和保障体系。同时，进一步开放和加强学习和教育、医疗和农村服务等第三产业，这将释放更大的消费潜能，并与目前所倡导的“国家平衡发展战略”相一致，有助于中国向服务型经济转变。

3. 通过技术创新和学习来提升特区和产业集群。随着越南、孟加拉国等其他国家的发展，中国将渐渐丧失低成本劳动力的比较优势，需要通过技术创新、技术改造和技术扩散及技能培训等措施对目前的经济特区和产业集群进行升级改造。为实现这一宏伟目标，需要采取综合措施，比如：

（1）加强知识产权保护力度。这一点对于鼓励创新，吸引高端投资，特别是建立研发中心来说，是至关重要的。今日的中国，已经制定了各种保护知识产权的制度和法律法规，但关键问题是执行不够。

（2）为企业创新提供适当的激励，甚至适当的压力。除了财政支持外，也可以采取其他措施，比如政府采购及标准，国有企业的治理改革，包括通过股权融资和二级市场融资等方式减少政府对企业的控制权等。⁹²

（3）加强中小企业创新能力。这一点可以通过引进现代化的人力资源管理，提供更多的技能培训，职业教育，以及针对中小企业的特殊项目来实现，比如创新券项目和创新经纪人项目等。在产业集群，由于普遍存在模仿和进入门槛低的问题，核心技术和技能培训就具有了公共产品的特性和很强的外溢性，这就需要政府来支持这种创新活动，最好是通过行业协会等专业机构提供相关服务，这又需要进一步对中介组织进行改革，以使更多的私营企业和公私合作企业加入到这一行列。此外，为了克服分散性问题，政府支持建立的技术创新中心可以按行业来设计以鼓励企业和企业之间的合作，以替代目前以市、乡、镇等政府为主体的发展模式。

（4）加强高校与企业间的联系。这需要政策措施来鼓励高校与企业建立联盟，促进它们之间的人员交流。同时高等教育体系也需要进一步改革以适应市场的需求。⁹³

（5）加强金融支持，特别是对风险投资的生态系统的支持。这包括提高风险投资企业的公司治理，鼓励机构投资者，扩大风险投资者的退出机制等。⁹⁴

⁹² Zhang, Chunlin, Douglas Zhihua Zeng, William Mako, and James Seward. 2009. Promoting Enterprise-led Innovation in China. The World Bank.

⁹³ Dahlman, C., Zhihua D. Zeng, S. Wang. 2007. Enhancing China's Competitiveness through Lifelong Learning. The World Bank.

⁹⁴ Zhang, Chunlin, Douglas Zhihua Zeng, William Mako, and James Seward. 2009. Promoting Enterprise-led

4. 实行严格的环境标准。这不仅可以改善环境，使人们更多关注增长质量而不是数量，而且将会迫使企业加大在环境和能源创新等方面的投资力度。然而，这一举措也需要政府援助才能执行下去。中国产业集群甚至是工业园区内的许多企业都是在低技术和高污染的层面上运作，由于缺乏创新能力，他们不可能达到某些标准，简单的关闭或搬走并不是最好的解决方式。由于某些“绿色科技”具有公共物品的性质，政府和公共机构需要为这些企业的升级改造提供研发和技术支持。近年来，一些经济特区和产业园区开始把“绿色设施”作为园区设计的一部分，比如由中国和新加坡联合建设的“天津生态城”正在天津滨海新区北部建造中，生态城的设计构想是以“经济持续型，社会和谐型，环境友好型，资源保护型”城市为宗旨，它将成为中国其他城市建设“生态和低碳城市”的发展目标。⁹⁵

5. 进一步深化体制改革。随着经济特区正渐渐失去它原有的特殊地位，展望未来，对经济特区来说，在更广阔的区域和空间范围内探索新的合作和一体化方式是一条重要途径。与此同时，经济特区也需要深化体制改革，创造更好的法律环境和监管体系，更有效的行政管理机制，以及更有益于经济发展的整体环境。此外，政府需要从许多职能中撤出，让市场和企业或公私合作模式发挥更大作用，这样的经济系统将会有更大吸引力，更加可持续发展，这对经济特区继续保持竞争力无疑也是至关重要。

八 结论

中国在很短的时间内取得了无以伦比的成功，“中国崛起”已经成为 21 世纪最热门的话题。尽管在如何保持持续性的高增长方面还存在着许多困难和挑战，但中国已经走上了不可逆的增长路径，中国势必并已经成为全球经济的重要力量和许多领域的重要参与者。事实上在当今的全球经济危机中，中国已经成为带领世界经济走出低谷的一个重要引擎。

诚然，“中国模式”为许多其他发展中国家提供了有用的经验和教训，但任何发展模式都要与当地的实际相结合，没有一个一成不变的适合所有国家的“灵丹妙药”。我希望本文对两个中国经济增长最重要的引擎：经济特区和产业集群的讨论，能为那些有兴趣从中国的

Innovation in China. The World Bank.

⁹⁵ It aims to achieve this vision by taking an integrated approach to planning a new urban area in an environmentally sustainable manner. According to the master plan, SSTECH promotes integrating land use and urban transport and balancing employment and housing supply. SSTECH promotes the “use of clean/renewable energy and reuse/recycle of resources through innovative technologies and environmentally friendly policies and investments across various sectors”, including water, energy, land, and transport, among others. Global climate change and social equity issues are also incorporated into the master plan by explicitly including greenhouse gas reduction and affordable housing targets. The development work of Phase I of the project has begun and is expected to be completed between 2011 and 2013. (Baeumler, Chen, et al. 2009)

发展中借鉴经验的政策制定者、发展实践者和研究者提供有益的帮助。